

Les finances publiques, une expression des solidarités formelles ?

Romain Lortille Briel

avec la contribution de Chantale Lagacé
et Benoît Tellier

sous la direction
de Frédéric Lesemann
et Pierre-Joseph Ulysse

Copublication CRISES/TRANSPOL /INRS-u.c.s.

Novembre 2006

Les Cahiers du CRISES
Collection Études théoriques
ET0611



TRANSPOL : Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales.

INRS-u.c.s. : Institut National de la Recherche Scientifique - urbanisation, culture et société

Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)
Collection Études théoriques – no ET0611

« **Les finances publiques, une expression des solidarités formelles ?** »
Romain Lortille Bruel

ISBN-10 : **2-89605-238-0**
ISBN-13 : **978-2-89605-238-7**
EAN : **9782896052387**

Dépôt légal : 2006

Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

PRÉSENTATION DU CRISES

Notre Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est une organisation interuniversitaire qui étudie et analyse principalement « les innovations et les transformations sociales ».

Une innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de trois axes complémentaires : le territoire, les conditions de vie et le travail et l'emploi.

Axe innovations sociales, développement et territoire

- Les membres de l'axe développement et territoire s'intéressent à la régulation, aux arrangements organisationnels et institutionnels, aux pratiques et stratégies d'acteurs socio-économiques qui ont une conséquence sur le développement des collectivités et des territoires. Ils étudient les entreprises et les organisations (privées, publiques, coopératives et associatives) ainsi que leurs interrelations, les réseaux d'acteurs, les systèmes d'innovation, les modalités de gouvernance et les stratégies qui contribuent au développement durable des collectivités et des territoires.

Axe innovations sociales et conditions de vie

- Les membres de l'axe conditions de vie repèrent et analysent des innovations sociales visant l'amélioration des conditions de vie, notamment en ce qui concerne la consommation, l'emploi du temps, l'environnement familial, l'insertion sur le marché du travail, l'habitat, les revenus, la santé et la sécurité des personnes. Ces innovations se situent, généralement, à la jonction des politiques publiques et des mouvements sociaux : services collectifs, pratiques de résistance, luttes populaires, nouvelles manières de produire et de consommer, etc.

Axes innovations sociales, travail et emploi

- Les membres de l'axe travail et emploi orientent leurs recherches vers l'organisation du travail, la régulation de l'emploi et la gouvernance des entreprises dans le secteur manufacturier, dans les services, dans la fonction publique et dans l'économie du savoir. Les travaux portent sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles. Ils concernent tant les syndicats et les entreprises que les politiques publiques et s'intéressent à certaines thématiques comme les stratégies des acteurs, le partenariat, la gouvernance des entreprises, les nouveaux statuts d'emploi, le vieillissement au travail, l'équité en emploi et la formation.

LES ACTIVITÉS DU CRISES

En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires post-doctoraux, la formation des étudiants, le CRISES organise toute une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Les cahiers de recherche, les rapports annuels et la programmation des activités peuvent être consultés à partir de notre site Internet à l'adresse suivante : <http://www.cris.es.uqam.ca>.

Denis Harrison
Directeur

NOTES SUR LES AUTEURS

ROMAIN LORTILLE BRUEL, après une formation de DEUG en sciences économiques à l'Université Paris X, Nanterre, a obtenu un B.A.A à HEC-Montréal, spécialisation économie et finances. Par la suite, il a réalisé un stage de recherche au Fondation de la CSN en parallèle à une maîtrise en sociologie à l'Université du Québec à Montréal. Il est membre du Groupe de recherche TRANSPOL de l'INRS-UCS.

CHANTALE LAGACÉ est docteure en sociologie (PhD. UQAM, 2006) et chercheuse indépendante. Sa thèse de doctorat traite de l'exercice de l'autorité en milieu de travail, sur la base des discours contemporains de gestion sur le rôle de patron. Elle a été associée pendant quatre ans au Groupe de recherche TRANSPOL de l'INRS-UCS.

BENOÎT TELLIER est titulaire d'une maîtrise en sociologie à l'UQAM et d'une scolarité doctorale à l'Université Laval. Il a travaillé au sein du GRADIP et à l'Institut National de Santé Public du Québec. Il enseigne actuellement la sociologie au collège de Maisonneuve.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	vii
LISTE DES GRAPHIQUES	xi
PRÉAMBULE	xiii
RÉSUMÉ	xv
PARTIE I	1
1. LA « CRISE » DES FINANCES PUBLIQUES. GENÈSE ET INTERPRÉTATIONS	1
1.1. Introduction	1
1.2. Questions de méthode.....	2
1.3. Définition de la dette	2
1.4. Sources de données.....	3
1.5. Indicateurs	4
1.6. Dynamique de la dette	5
1.6.1. Quelques données sur la dette	5
1.6.2. Le rôle des dépenses dans l'accroissement de la dette.....	5
1.6.3. Les effets de la politique monétariste sur les dépenses publiques.....	6
1.7. Le rôle des revenus dans l'accroissement de la dette.....	7
1.7.1. La fiscalité	8
1.7.2. Les effets de la politique monétariste sur les recettes.....	8
1.8. La situation québécoise	10
1.9. Et maintenant : un renversement de tendances.....	11
1.10. Et les dépenses de programmes ?	12

PARTIE II.....	13
2. LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES : ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET TRANSFORMATION DES SOLIDARITÉS.....	13
2.1. Introduction	13
2.2. La structure des dépenses publiques, le point de vue économique et comptable.....	14
2.2.1. Documentation	14
2.2.2. Considérations méthodologiques.....	15
2.2.3. Une approche comptable qui identifie davantage les transferts de solidarité ?.....	16
2.2.4. La structure générale des dépenses publiques	18
2.2.5. La structure financière de l'État en cause : la crise démographique et ses conséquences	19
2.3. L'évolution du volume des dépenses publiques	20
2.3.1. Le volume général des dépenses publiques: la question de la taille et du poids de l'État.....	20
2.3.2. Le volume des dépenses de programme, l'envergure de l'action de l'État	23
2.3.3. Des postes de dépenses stratégiques.....	25
2.4. L'arbitrage entre politiques industrielles et programmes sociaux, le prix de la croissance et le boom des outils de développement économique	29
2.5. Le Québec assume ses choix	30
2.6. La transformation des logiques de dépenses : vers un état partenaire ou gestionnaire ?.....	31
2.6.1. L'impact des volumes sur les logiques, quand la taille de l'État détermine son rôle et ses moyens... ..	31
2.7. L'évolution de la nature des dépenses, le cœur des logiques	32
2.8. L'État partenaire, une étape dans la transformation de l'État providence	35
2.9. Conclusion.....	38

PARTIE III	41
3. SYNTHÈSE : LES FINANCES PUBLIQUES EN CHANTIER, VERS UNE CRISE DES SOLIDARITÉS FORMELLES ?	41
3.1. Introduction	41
3.2. Les facteurs majeurs de transformation des finances publiques	42
3.3. Les éléments à retenir	42
3.4. Les facteurs de crise	43
3.5. Perspectives et ajustements.....	44
3.5.1. La dimension intergénérationnelle, un incontournable du débat, un enjeu à part entière.....	44
3.6. Les réponses proposées	47
3.6.1. Quelle est la pertinence d'un Fonds des générations dont l'objectif est calqué sur celui de la politique d'endettement zéro ?	49
3.6.2. De quels fondements relève le choix des sources d'approvisionnement du Fonds et quelles en sont les conséquences?.....	50
3.7. Des surprises en perspective ?	51
3.8. Conclusion générale	52
3.8.1. L'activité économique comme moteur des changements	53
3.8.2. La reconfiguration des rôles entre les sphères de la société : la mutation des solidarités	53
3.8.3. L'État moderne, un outil évolutif	54
 BIBLIOGRAPHIE.....	 57

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1	Dépenses de programmes (en pourcentage du PIB).....	23
GRAPHIQUE 2	Dépenses publiques de santé	26
GRAPHIQUE 3	Répartition des dépenses totales de santé par habitant, Québec 2000.....	34
GRAPHIQUE 4	Scénario démographique de l'Institut de la Statistique du Québec	45
GRAPHIQUE 5	Projection du solde budgétaire (en pourcentage du PIB)	46
GRAPHIQUE 6	Projection de la dette totale du Québec	47

PRÉAMBULE

Ce cahier trouve son origine dans un projet de recherche comparatif international entre la France, le Québec et l'Argentine, initié par notre collègue français Francis Bailleau, chercheur au CNRS, sur le thème de l'évolution des solidarités. Il est communément acquis que les solidarités informelles traditionnelles, celles qui se développent dans le cadre de la famille ou de groupes restreints, régies par le soutien mutuel, la reconnaissance, le don entre égaux, fondées sur le partage d'identités communes, se seraient affaiblies dans le cadre de l'émergence de la société industrielle, du développement du salariat et de l'essor de l'État providence qui a caractérisé la période de l'Après Seconde guerre mondiale. Dans bien des domaines, que l'on pense à l'éducation, à la santé, au logement, à la retraite, à l'aide sociale, aux mesures en faveur de la famille ou de l'enfance, aux soins aux personnes âgées, bref à un ensemble de domaines où la solidarité familiale ou de voisinage jouait à plein jusqu'au début de 20^e siècle, ou même jusqu'au milieu du 20^e siècle, selon les pays, l'État a pris le relais des solidarités informelles grâce à des programmes et des politiques à portée universelle. On peut, dans ce sens, lire ces politiques, généralement financées par l'impôt, fondées sur un principe de redistribution et d'équité, comme l'expression d'une solidarité formelle, à l'échelle de la société, cette fois, et non plus de la famille ou de la communauté restreinte.

Dès lors se pose la question de savoir si, comme certains auteurs le pensent, le développement de l'État providence et des programmes sociaux qui le caractérisent, a contribué à affaiblir, voire à anéantir les solidarités informelles au moment même où cet État providence, aux prises avec des doutes croissants relatifs à l'efficacité et à la pertinence des programmes et des politiques, mais aussi à la capacité de la société à pouvoir continuer à en assurer le financement, développe paradoxalement une rhétorique, et parfois des pratiques, qui font de plus en plus souvent appel aux solidarités informelles.

C'est dans cette perspective, et comme une contribution à ce projet comparatif international que nous avons décidé de produire trois analyses, dont ce cahier de recherche représente la première contribution :

1. une analyse des finances publiques, dirigée vers la question de savoir si, au plan de la fiscalité, de l'évolution du financement des programmes et de la dette publique, on peut parler, comme on l'entend souvent, d'un retrait de l'État providence, et donc d'un affaiblissement des solidarités formelles ;
2. une revue de la littérature québécoise récente sur l'évolution des solidarités informelles, de manière à répondre, sur cette base, à la même question de savoir si ces solidarités perdurent et si oui, selon quelles caractéristiques et conditions, et si elles peuvent venir se substituer aux solidarités formelles, ou les compléter ;

3. une analyse empirique fondée sur une trentaine d'entrevues de travailleurs salariés représentatifs de la «société salariale» pour connaître leurs pratiques, et si possible, de manière comparative, celles de leurs ascendants (père-mère) et descendants (fils-filles), relatives à des événements charnières de la vie (naissance, anniversaires, mariage, séparation, divorce, prise en charge des membres dépendants, décès, etc.), à propos desquels on fait généralement appel à de l'aide, qu'elle provienne de la famille ou de la communauté proche, de l'État, par le recours à des services publics, ou du marché, par l'achat de services.

Ce premier cahier regroupe deux contributions distinctes : celle de Chantale Lagacé et Benoît Tellier, d'une part, et celle de Romain Lortille Bruel qui a, en outre, assuré l'intégration et la synthèse de ces deux contributions.

RÉSUMÉ

Largement accentué par la problématique du vieillissement de la population, le débat sur la crise des finances publiques au Québec est aujourd'hui particulièrement vif. Alors que des manifestes politiques appellent respectivement à la lucidité¹ et à la solidarité² dans un Québec considéré en crise majeure, un état des lieux s'impose.

S'adressant principalement au milieu académique, le présent cahier de recherche poursuit un double objectif pédagogique. Il cherche d'abord à rassembler l'état des connaissances sur les finances publiques au Québec et à en proposer une présentation originale, davantage sociologique qu'économique, axée sur la connaissance des mécanismes et de leurs implications. En parallèle, il poursuit une réflexion sur le rôle de l'État et les transformations des solidarités formelles en tentant de fournir des pistes de compréhension aux questionnements actuels sur la mutation de l'État Providence et ses implications.

Point de mire de la réflexion, la compréhension de la transformation des solidarités demeure quant à elle exploratoire à cette étape. Le lecteur désireux de poursuivre sous cet angle y trouvera toutefois matière à alimenter nombre de pistes de réflexions sur l'articulation entre finances publiques et solidarités formelles et sur la mise en place d'indicateurs à ce sujet. Dans ce sens, l'approche multidisciplinaire adoptée permet la confrontation sur le même plan d'éléments trop souvent étanches, entre sociologie et économie, science politique et administration publique, tout en concentrant l'analyse dans un cadre socio-économique défini.

C'est ainsi qu'apparaît tout au long des textes le concept d'État québécois, en référence à l'acteur socio-économique qui opère, dans le cadre de la fédération canadienne, une part importante des missions étatiques et l'essentiel des services directs à la population, au même titre que les autres provinces. À ce niveau, des enjeux tels que le droit constitutionnel ou la question du déséquilibre fiscal ont été d'emblée écartés de l'ensemble de la réflexion afin d'éviter la multiplication des questionnements. En d'autres termes, les auteurs se sont consacrés à étudier la situation québécoise et son évolution propre, dans le souci de documenter davantage la transformation des finances publiques et ses liens potentiels avec le phénomène de mutation des solidarités.

Le premier texte de Lagacé et Tellier présente donc la crise des finances publiques dans sa globalité tant politique qu'économique et traite la question des revenus et de la dette. Il rassemble les éléments de compréhension du point de vue de la constitution des crises des finances publiques et oriente parfaitement le lecteur vers une perception plus complète des finances publiques. Il met notamment à jour des déséquilibres économiques, financiers et fiscaux propres à révéler la véritable nature de la crise d'endettement (sociale, politique, générationnelle, internationale).

1 Manifeste pour un Québec lucide, 19 octobre 2005.

2 Manifeste pour un Québec solidaire, 1er novembre 2005.

Le second texte par Lortille Bruel reprend quant à lui l'ensemble de la problématique sous l'angle des dépenses publiques et de l'évolution des solidarités. À son tour, il permet un éclairage général sur la crise des finances publiques pour répondre en partie à la question du désengagement de l'État. Il tente de fournir, entre autres, des pistes d'indicateurs et de champs d'études appropriés à une meilleure compréhension de la problématique générale de la transformation des solidarités formelles.

La combinaison de ces deux travaux exploratoires permet de dresser un premier portrait général de la crise des finances publiques au Québec du point de vue socio-économique. En analysant la structure des finances publiques par les revenus puis par les dépenses, les auteurs proposent de comprendre l'action étatique non seulement au travers du monde politique, mais aussi en fonction des conditions et des choix économiques. Il en découle une réflexion intégrée sur la mutation du rôle de l'État qui identifie des phases chronologiques permettant de rendre compte de tendances majeures.

La dernière partie du cahier, par Lortille Bruel, rassemble les enjeux majeurs du débat actuel développés dans les précédents textes et complète le portrait dans une perspective plus globale. Ce dernier texte plus synthétique vise notamment à proposer des pistes pour poursuivre la réflexion sous un mode plus approfondi et spécifique.

Outre l'apport technique et conceptuel de ce cahier, il faut donc y voir la volonté d'un travail de synthèse des connaissances actuelles en finances publiques sous un angle original et global, celui des solidarités formelles, de leurs mutations et des transformations sociétales qui en découlent. L'approche économique associée au questionnement sur les modèles de développement donne une perspective globale à l'ensemble de la réflexion et ouvrira au lecteur un large éventail de possibilités d'analyse du point de vue des transferts de solidarité entre les différentes sphères de la société.

PARTIE I

1. LA « CRISE » DES FINANCES PUBLIQUES. GENÈSE ET INTERPRÉTATIONS

Chantale Lagacé et Benoît Tellier
- février 2005

1.1. Introduction

La question des solidarités refait surface de manière aiguë dans le milieu des années 1990, sous l'impulsion d'une volonté de réorganiser l'État, suite au diagnostic d'une crise des finances publiques. Le discours public veut que la crise proviendrait d'une augmentation inconsidérée des dépenses de l'État dans les programmes sociaux, particulièrement dans les années 1960 et 1970, apogée de l'État Providence.

Or, un examen attentif des données sur la crise des finances publiques montre un tout autre tableau. En effet, la crise des finances publiques provient plutôt d'une diminution importante des recettes de l'État, de même que de l'augmentation des dépenses pour le service de la dette, elle-même entraînée par la politique monétariste du gouvernement.

Ces faits n'ont pas empêché que les « remèdes » aient été administrés en réduisant le financement des programmes sociaux de l'État ou en les réaménageant soit pour en modifier la logique, soit pour en assurer la prestation à moindre coût. L'État a également cédé un certain nombre de ses actifs pour augmenter ses liquidités.

Cette première partie documente surtout la question de l'explication de la dette de l'État. Elle constitue une première exploration de la question de la restructuration des dépenses de l'État.

Pour poursuivre le travail, il faudrait donc, du moins dans un premier temps :

- Approfondir la documentation de la question des *dépenses de programme* : volume et logique. On sait que les dépenses pour le service de la dette ont augmenté, cela ne semble pas problématique. Ce qu'il faut examiner plus à fond, dans la perspective d'une réflexion sur les solidarités formelles, c'est la logique des dépenses de programmes.
- Approfondir la question des sources de revenus : la solidarité ce n'est pas seulement l'investissement dans des soins et des services, c'est aussi la responsabilité équitable de faire en sorte que la collectivité puisse payer ces services, c'est une question de redistribution. Quelques pistes à creuser :
 - Selon des données du gouvernement du Canada³, la contribution des entreprises canadiennes au revenu public est particulièrement faible par comparaison avec d'autres pays.

³ Ministère des finances du Canada. 1994. Faits et chiffres : les recettes fiscales du Canada, « Contribution des entreprises au revenu public, pays du G7, en pourcentage du PIB ».

- La part totale de l'impôt qui est payée par les individus augmente alors que celle de l'impôt régresse.
- Selon certains auteurs (notamment Gillespie, 1991), le total de l'impôt, de la tarification et de la taxation constitue un système qui n'est pas progressiste.
- Quelle est la part des différentes sources de revenus de l'État (impôt, tarification, taxation, cotisations...) ? Que peut-on en dire en termes de solidarités ?

Nous voulions également travailler sur la question de la propriété de la dette : qui détient la dette, quelle est la proportion payable en devises étrangères, etc. L'enjeu principal est ici la proportion déclinante de la dette canadienne détenue par la Banque du Canada. Comme les intérêts versés à la Banque du Canada se transforment en revenus de l'État, c'est un enjeu de taille.

1.2. Questions de méthode

Dans un premier temps, nous avons surtout trouvé de la documentation pour le Canada, ce qui fait que nos arguments, pour le moment, sont surtout développés autour de l'état de la situation au Canada, nous avons néanmoins quelques informations sur le Québec qui figurent dans le présent document.

Dans un premier temps, nous présenterons l'évolution de la situation des années 1970 jusqu'au début des années 1990, parce qu'il s'agit de la période d'augmentation majeure de la dette. Par la suite, nous présenterons un bref aperçu de l'état de la dette aujourd'hui.

La plupart des textes présentent des indicateurs proportionnels (dollars constants et en rapport avec le PIB, par opposition à des valeurs absolues qui, évidemment, augmentent) et de moyen et long termes (plutôt que centrés sur une conjoncture particulière).

Les lignes qui suivent font état de quelques indicateurs et définitions courants dans les discussions sur les finances publiques.

1.3. Définition de la dette

Il faut distinguer plusieurs acceptions de la dette publique qui ne se recoupent pas, ce qui complique la comparaison de données.

La *dette publique* comprend l'ensemble des titres émis par un gouvernement sur les marchés financiers nationaux et internationaux (bons du trésors, obligations, emprunts en devises). Il s'agit de la *dette directe* ou encore de la *dette contractée sur les marchés*. Mais les *passifs* du gouvernement sont plus étendus. Ils comprennent en particulier les engagements contractés par l'État dans le cadre de certains programmes comme les régimes de retraite des employés du secteur public. On parle alors de *passifs implicites* ou (selon le vocabulaire du gouvernement fédéral) de *dette non contractée sur les marchés*, ou encore (au Québec) de *passif net au titre des régimes de retraite*. Ce passif n'a été intégré explicitement dans la comptabilité des gouvernements que depuis 1997 (pour le Québec) et 2003 (pour le gouvernement fédéral). Parmi ces passifs, on pourrait ajouter le régime des rentes, l'assurance médicaments... C'est un choix gouvernemental d'inclure ou non des passifs spécifiques dans ses normes comptables.

La *dette brute* est obtenue par l'addition de la dette directe et du passif implicite. Cette mesure a donc l'avantage d'être une mesure relativement adéquate des passifs accumulés. Par contre, elle ne tient nullement compte des actifs du gouvernement.

La *dette nette* correspond à la dette brute moins les actifs financiers du gouvernement. Mais encore ici, il n'y a pas que des actifs financiers, mais un ensemble de richesses communes difficilement chiffrables (écoles, parcs, hôpitaux, routes, etc.).

Enfin, depuis 1998-1999, le gouvernement du Québec effectue une distinction comptable supplémentaire à l'intérieur de la dette nette : les *déficits cumulés* et les *immobilisations*. En fait, les immobilisations correspondent au fait d'étaler sur plusieurs années les coûts d'un bien ou d'un service dont les bienfaits s'étalent également sur plusieurs années; payer un hôpital en vingt ans par exemple.

1.4. Sources de données⁴

Les *comptes publics* sont publiés directement par les gouvernements, et ils sont rarement compatibles – et par là comparables – entre eux. Pour effectuer des comparaisons entre les niveaux de gouvernements, il faut donc utiliser un système de données uniformisées.

Le *système des comptes nationaux* est construit à partir de normes comptables internationales et, en général, on l'utilise pour des comparaisons internationales. Ainsi, les *données de l'OCDE* sont basées sur ce système, mais elles n'incluent généralement pas les obligations des gouvernements pour les régimes de retraite.

Le *Système de gestion financière* de Statistique Canada offre des données sur la dette des trois niveaux de gouvernements de manière uniformisée et en permettant la prise en compte des passifs implicites.

⁴ Cette section est directement inspirée de l'introduction de MONTMARQUETTE, Claude, JOANIS, Marcelin. 2004. « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec », Rapport de projet 2004RP-03 du CIRANO.

Bref, l'enjeu est d'être prudent lors de la comparaison d'études ou de données qui procèdent de définitions différentes de la dette publique ou qui tirent leur origine de sources différentes de données.

1.5. Indicateurs

L'indicateur de loin le plus utilisé est le *ratio dette/PIB*. Il s'agit non pas de connaître le niveau de l'endettement en valeur absolue mais de mesurer la part que représente la dette publique dans l'économie globale d'un pays. Règle générale, c'est l'évolution à long terme de ce ratio qui est retenue, et non les fluctuations cycliques de ce dernier (qui suivent de près les fluctuations de l'économie nationale globale). Ce ratio comporte quatre dimensions majeures : les dépenses publiques, les recettes de l'État, la croissance de l'économie nationale et les taux d'intérêts sur la dette.

On peut noter que le débat sur l'endettement public s'est en quelque sorte engouffré dans un seul des déterminants : les *dépenses publiques*. Il faudrait même dire qu'il s'agit d'une vision tronquée de ce déterminant : on centre en général le débat sur les dépenses publiques en *programmes sociaux*, passant en général sous silence les dépenses de l'État consacrées au *service de la dette*.

On compare aussi assez souvent l'évolution du *ratio recette/PIB* et celle du *ratio dépenses/PIB*. Mais ces mesures sont éclairantes lorsque des distinctions sont effectuées pour chacun des termes. Ainsi, dans les recettes, il faut distinguer la part de l'impôt des entreprises (en diminution par rapport au PIB) de l'impôt des particuliers, et des taxes (qui ont un caractère régressif). Nous sommes ici au cœur de la *politique fiscale* de l'État. Quant aux dépenses, il faut à tout le moins distinguer les dépenses de programmes et de services (stables depuis les années 1980, avec diminution pendant années 1990), et le service de la dette (en constante augmentation depuis fin des années 1970).

Il faut de plus tenir compte de l'évolution conjointe des *taux d'intérêts* et du *taux de croissance du PIB*. Une croissance des taux d'intérêts beaucoup plus rapide que celle de l'économie réelle (comme c'est le cas pour la période 1980-1990) engendre une spirale ascendante de l'endettement, les paiements d'intérêts augmentant plus vite que la capacité productive de l'économie et donc, que la capacité de l'État canadien de générer des recettes pour effectuer les paiements d'intérêts sur sa dette. Ici, nous sommes plutôt au plan de la *politique monétaire* de l'État, étant donné l'influence que peut avoir la Banque centrale sur les taux d'intérêts.

1.6. Dynamique de la dette

1.6.1. Quelques données sur la dette

Au fédéral, en 1974, le ratio dette-PNB s'établit à 15 % alors qu'il est de 53 % en 1989⁵. Mimoto et Cross⁶ observent également une explosion de l'endettement public entre 1975 et 1990. L'endettement brut pour la période passe en effet de 63 milliards \$ en 1974-1975 à 408 milliards \$ en 1989-1990.

Bloskie⁷ indique que, d'un point de vue international, le Canada passe d'une position avantageuse à une posture beaucoup moins enviable. Ainsi, entre 1970 et 1982, le déficit canadien est inférieur à la moyenne (pondérée avec le PIB) de l'ensemble du G7 (le Canada se situe d'ailleurs devant l'Italie, le Royaume Uni, et l'Allemagne). Entre 1982 et 1985 la situation se renverse: le ratio dette/PIB du Canada augmente très rapidement, en fait, plus rapidement que tous les autres pays du G7 (c'est la période où la politique monétariste de la Banque centrale du Canada s'impose). Le Canada se retrouve alors, juste derrière l'Italie, dans le peloton de têtes des pays dont la dette est la plus importante en proportion du PIB.⁸

1.6.2. Le rôle des dépenses dans l'accroissement de la dette

Le récit « classique » sur la dette s'énonce à peu près comme suit : à partir des années 1960, l'intervention de l'État québécois en matière sociale a crû de façon stable et continue, grugeant une part de plus en plus importante des richesses collectives, croissance devenant insoutenable à la fin des années 1970.

Le débat sur l'endettement public s'est engouffré dans un seul des déterminants, les dépenses de l'État dans les programmes sociaux. Or, Mimoto et Cross (Statistique Canada, 1991) montrent, chiffres à l'appui, que cette description des faits est erronée.

Au Canada, les dépenses publiques ont bel et bien augmenté de 1965 à 1975. La croissance des dépenses (et des recettes) dépasse celle du PIB. Mais les dépenses et les recettes augmentent au même rythme. Des déficits seront enregistrés durant la deuxième moitié de la période (les dépenses

5 GILLESPIE, Irwin W. 1991. « Tax, Borrow & Spend: Financing Federal Spending in Canada: 1867-1990 », Ottawa, Carleton University Press Inc.

6 MIMOTO H. et CROSS, P. 1991. « La croissance de la dette fédérale », L'observateur économique canadien, Ottawa, Statistique Canada, juin.

7 BLOSKIE, C. 1989. « An Overview of Different Measures of Government Deficits and Debt ». Canadian Economic Observer, novembre.

8 Sans trop anticiper sur ce qui suit, mentionnons quand même que cela s'explique assez largement par le fait que, de tous les pays du G7, le Canada est celui qui a enregistré entre 1983 et 1988 la plus forte augmentation de l'intérêt net versé sur la dette publique. Aussi, selon Bloskie (1989), ces paiements d'intérêts constituent le principal facteur expliquant ce caractère singulier de l'endettement canadien. En bref, à côté du déterminant majeur que représente les taux d'intérêts, les autres déterminants sont : le ralentissement de la croissance économique, la déclin relatif des recettes, en particulier le niveau très bas des contributions fiscales des entreprises et les dépenses conjoncturelles liées directement au ralentissement de l'économie.

augmentent de 18,5 % alors que les recettes n'augmentent que de 15 %), mais les niveaux sont très bas en regard des niveaux actuels (de 1965 à 1975, la dette brute⁹ passe de 29 à 56 milliards \$).

L'augmentation des dépenses durant cette période s'explique par un investissement important en matière sociale, surtout dans les programmes sociaux (régime de pension, supplément du revenu garanti, assurance-maladie, réforme de l'assurance-chômage et des allocations familiales, retraite à 65 ans, indexation de plusieurs prestations, augmentation de la contribution fédérale en santé et en éducation...). Pour la période 1966-1967 à 1972-1973, les programmes sociaux constituent le poste de dépenses dont l'augmentation est la plus importante. Nous verrons que cela contraste grandement avec la période suivante. Stanford (2000) indique pour sa part que de 1945 à 1989, pour tous les paliers de gouvernement au Canada, les dépenses en pourcentage du PIB ont doublé.

De 1975 à 1991, période d'explosion de la dette publique, les dépenses de programmes, sauf durant la récession de 1981-1982 suivent la courbe du PIB. Par contre, les paiements d'intérêts sur la dette ne cessent d'augmenter : ils accaparent 11 % des recettes en 1974-1975, contre 32 % en 1990-1991 (ils passent de 2 % du PIB à 6 %). Ainsi, le poste de dépenses dont l'augmentation est, de loin, la plus importante est celui du service de la dette.

De 1974 à 1990, les dépenses publiques de l'État canadien en proportion du PIB ont très légèrement augmenté. Les dépenses en programmes sociaux n'ont pas contribué sensiblement à cette augmentation (Mimoto et Cross, Statistique Canada, 1991). Toujours selon Mimoto et Cross les dépenses relatives au service de la dette représentent la part du lion de l'augmentation des dépenses de 1974 à 1990. La dette elle-même est due à d'autres facteurs qu'aux dépenses.

1.6.3. Les effets de la politique monétariste sur les dépenses publiques

À l'origine, la Banque du Canada est structurée par une politique monétaire keynésienne, ce qui implique qu'elle a reçu un mandat orienté par le souci de préservation d'un équilibre entre le chômage, la croissance, les prix et la balance des paiements. La Banque du Canada et, à travers elle, la politique monétaire sont donc structurées par les principes du plein emploi et de la prospérité économique générale. Le tournant monétariste des années 1970 vient mettre un frein à cette orientation en ce que la politique monétaire n'est plus conçue comme faisant partie d'une politique économique globale. La lutte à l'inflation devient l'objectif principal et l'on instaure des taux d'intérêt de plus en plus élevés. Selon le *Canadian Center for Policy Alternatives*, de 1989 à 1993, le Canada connaît les taux d'intérêt les plus élevés de tous les pays industrialisés.

De bas taux d'intérêt maintiennent les paiements d'intérêt sur les dettes sous contrôle, mais, plus fondamentalement, ils font en sorte que pour fructifier, l'argent doit être investi dans l'économie réelle, ce qui se traduit par des recettes fiscales plus abondantes pour l'État.

9 Rappelons que la dette brute est obtenue par l'addition de la dette directe et du passif implicite (des sommes que le gouvernement doit mais qui ne sont pas contractées sur le marché, par exemple les sommes dues en vertu des régimes de retraite des employés du secteur public). Cette mesure a donc l'avantage d'être une mesure relativement adéquate des passifs accumulés. Par contre, elle ne tient nullement compte des actifs du gouvernement.

Plusieurs auteurs notent que depuis les années 1960, l'endettement public occupe une part de plus en plus importante de la richesse nationale parce que les taux d'intérêts ont augmenté beaucoup plus fortement que la croissance économique. Par exemple, en 1981, les taux d'intérêt nominaux à court terme atteignent 20 %, soit 9 % de plus que l'inflation (Stanford, 2000). Depuis cette période, les taux d'intérêt à court terme sont en moyenne de 6 % supérieurs à l'inflation (Stanford, 2000).

Pour sa part, Fortin¹⁰ souligne que la différence entre la croissance de l'économie (mesurée par le PIB) et l'augmentation des taux d'intérêts est importante. Pendant la période 1962-1981, les taux d'intérêt sur la dette publique se situent en moyenne à 0.9 %, pour passer à une moyenne de 7.5 % entre 1982-1993. Pour la même période, la croissance réelle du PIB a ralenti : en moyenne, une croissance de 4,9 % entre 1962 et 1981, et de 2.2 % entre 1982 et 1993. Bref, la croissance des taux d'intérêts a largement dépassé celle du PIB. Aussi, le ratio taux d'intérêt/croissance du PIB s'est-il renversé : - 4 % pour la première période, + 5.3 % pour la seconde. Si le ralentissement de la croissance et l'augmentation des taux d'intérêts sont des phénomènes mondiaux, ils ont un caractère plus virulent au Canada que dans le reste du monde industrialisé, ce qui renvoie à la politique monétaire de la Banque du Canada.

En bref, en termes de dépenses, ce sont les intérêts sur la dette qui l'autoalimentent et non les dépenses de programmes qui la font exploser. Les discussions autour de la dette négligent souvent un fait fondamental. Un bilan comptable comprend quatre grandes catégories générales : les dépenses et les revenus, de même que les actifs et les passifs. Nous nous contenterons de souligner le contraste entre l'argument des dépenses et celui des revenus.¹¹

1.7. Le rôle des revenus dans l'accroissement de la dette

Le Canada a traversé cinq épisodes d'endettement. Les quatre premiers sont le résultat des guerres ou des récessions. Pour certains, la particularité de l'accroissement de la dette dans les années 1980 est que c'est la première fois qu'il s'agit d'une création du gouvernement lui-même, par le biais d'une diminution volontaire des recettes pour affronter la concurrence des États-Unis et pour répondre à une crise de légitimité (les impôts sont contestés par les citoyens).

Chacune des explications de la dette par la baisse des revenus met en doute l'explication, courante, de la dette par une explosion incontrôlée des dépenses publiques (qui n'est pas vérifiée par les faits comme on vient de le voir).

10 FORTIN, Pierre. 1996. « Presidential Address: The Great Canadian Slump », *Canadian Journal of Economic*, vol.29, novembre.

11 Il serait très intéressant par ailleurs de tenir aussi le raisonnement sur l'actif et le passif. Tout ce que l'État dépense se retrouve nécessairement quelque part et ne constitue en rien une pure perte.

1.7.1. *La fiscalité*

Pour Gillespie¹², l'accroissement de la dette est un phénomène politique. Dans les années 1970, avant les récessions et le tournant monétariste, les ministres des finances canadiens ont eux-mêmes diminué les recettes de l'État avec des réductions des recettes sur les trois principaux postes de revenus : l'imposition des entreprises (notamment, exemptions fiscales pour le secteur manufacturier¹³), réduction de la taxe manufacturière (qui sera plus tard partiellement compensée par la TPS) et prolifération d'exemptions fiscales pour les particuliers.

L'origine de ces baisses de recettes serait, toujours selon Gillespie, une concurrence instaurée par les États-Unis qui décident de favoriser leurs entreprises exportatrices. L'opinion publique canadienne aurait, elle aussi, exercé des pressions envers la réduction des impôts.¹⁴

Pour Mimoto et Cross¹⁵, les déficits réguliers s'expliquent davantage par une réduction de la part des impôts des entreprises et la réduction du montant des taxes, malgré la constante augmentation de l'impôt des particuliers qui ne réussit pas à compenser. Il y a donc, pour ces auteurs également, une politique délibérée de décroissance des recettes. Mais, ils y voient aussi une baisse des rentrées fiscales qui s'explique en partie par une moins bonne performance de l'économie canadienne. Il faut noter également que ces politiques ont pour conséquence que l'impôt des particuliers représente une fraction croissante des recettes totales de l'État.¹⁶

1.7.2. *Les effets de la politique monétariste sur les recettes*

- **La privatisation croissante de la dette**

Les taux d'intérêt menant à l'augmentation des dépenses pour le service de la dette ne sont pas le seul effet du tournant monétariste de la Banque du Canada. Il se produit aussi une diminution de la part de la dette prise en charge par la Banque centrale. À sa création, la Banque a, en vertu même de sa charte, le mandat d'agir à titre de prêteur du gouvernement fédéral. Depuis l'adoption de l'orientation monétariste, elle renonce de plus en plus à ce rôle. Si en 1975, la Banque centrale détient plus de 20 % de la dette, en 1996, elle n'en détient plus qu'environ 7 %. C'est un enjeu de taille. En effet, puisqu'elle agit à titre de prêteur, c'est la Banque du Canada qui perçoit l'intérêt sur cette dette. Mais les paiements d'intérêts sur la dette sont retournés au gouvernement comme « profit » versé par la Banque sur ses opérations annuelles. Bref, les paiements d'intérêts se transforment en revenu

12 GILLESPIE, Irwin W. 1991. « Tax, Borrow & Spend: Financing Federal Spending in Canada: 1867-1990 », Ottawa, Carleton University Press Inc.

13 La réduction de l'impôt des sociétés est une tendance observable depuis les années 1950.

14 Gillespie a aussi travaillé sur la question de la répartition de la fiscalité et de la taxation globales en fonction des revenus. Sa conclusion générale est que le Canada n'a pas un système progressif, mais bien un système à taux presque unique, dans lequel les très hauts et très bas revenus paient un peu moins, proportionnellement, que les revenus moyens. Par conséquent, le fardeau de la dette se trouve très inégalement réparti entre les citoyens canadiens.

15 Mimoto, H. et Cross, P. 1991. "The Growth of the Federal Debt", Canadian Economic Observer, juin.

16 Selon Bloskie, C. « An Overview of Different Measures of Government Deficits and Debt ». Canadian Economic Observer, novembre 1989, p. 3.1 à 3.20. dans les années 1940 et 1950, l'impôt des particuliers représente 30 % des recettes du fédéral tandis que l'impôt des sociétés en représente 25 %. En 1988, l'impôt des sociétés chute à 10,5 % des recettes alors que celui des particuliers a grimpé à 55 % des recettes totales. L'évolution de la situation n'est guère différente au Québec : en proportion du PIB, l'impôt direct des particuliers représentait 6.7 % en 1961 contre 22.5 % en 1995. Celui des sociétés 4.5 % en 1961 contre 2.6 % en 1995.

national. Le refus de la Banque de prêter au gouvernement se base sur l'idéologie monétariste : toute dépense publique non financée par les impôts et les taxes est considérée comme ayant un caractère inflationniste.

- **Les récessions**

Ce n'est pas tant un nouvel argument qu'une conséquence des politiques monétaristes identifiée par ceux qui les critiquent. Les récessions, disent-ils, contribuent à l'augmentation ponctuelle des dépenses, qui peut être source de déficit. Puisque le monétarisme a pour conséquence un désinvestissement de l'économie réelle, il produit des récessions.¹⁷

Par ailleurs, en 1981-1982, la récession a frappé des gouvernements qui s'étaient mis eux-mêmes dans des positions précaires en réduisant leurs recettes ce qui les placent en difficulté pour répondre aux besoins croissants d'indemnisations des victimes des licenciements.

Fortin¹⁸ identifie les deux dernières récessions – début années 1980, début années 1990 – comme la principale source d'endettement public. Il compare simplement deux séries de données : le ratio dette/PIB ajusté cycliquement, et le ratio dette/PIB non ajusté cycliquement. La différence entre ces deux données doit illustrer la part relative des fluctuations économiques dans l'endettement public canadien. Il arrive à la conclusion suivante : 60 % de l'augmentation du ratio dette/PIB est attribuable aux cycles économiques à court terme (à savoir, les deux récessions en question). La performance macroéconomique canadienne, médiocre, expliquerait pour une très large part l'explosion de l'endettement public. C'est sur cette base que Fortin critique l'approche qui fait de la compression des dépenses publiques la solution à la question de l'endettement. Puisqu'il a montré que les dépenses publiques n'expliquent pas l'endettement puisqu'elles sont sous contrôle depuis la fin des années 1970, mais que les récessions sont les principales responsables, il en conclut qu'une politique publique de relance de la croissance et de l'emploi par des dépenses publiques raisonnées peut contribuer de manière décisive à infléchir la courbe ascendante de l'endettement.

Pour Fortin¹⁹ toujours, si l'on mesure l'évolution du ratio des dépenses en programmes par rapport au PIB en éliminant l'effet des cycles économiques à court terme, on obtient au contraire l'image de dépenses essentiellement stables, qui se situent autour de 35 % du PIB. Il n'y a donc pas une augmentation structurelle des dépenses publiques (et donc pas d'extravagance fiscale soudaine et inconsidérée) mais une augmentation étroitement associée à la conjoncture économique : chute « cyclique » du PIB et augmentation des dépenses pour l'assurance-chômage et l'assistance sociale (mentionnons que depuis la parution de l'article de Fortin, l'assurance-chômage apparaît dans les recettes de l'État).

17 Il y a très certainement des liens à faire ici avec la financiarisation de l'économie. L'économie s'est transformée en profondeur dans le sens d'une logique financière qui se développe au détriment de l'économie réelle. Le capital circule dans la sphère spéculative plutôt que de circuler dans l'économie productive, en partie parce que les taux d'intérêt élevés rendent très coûteux les investissements productifs (le taux de rendement moyen des obligations à long terme pour la période 1990-1997 est de 8.5 % alors que ce taux est de 5.5 % pour l'investissement dans les entreprises réelles). Les tableaux de Stanford sont éloquentes en ce qui concerne cette déconnexion de l'économie financière par rapport à l'économie réelle pour la période 1990-1997 : si les avoirs financiers par habitant augmentent de 47 %, le PIB réel par habitant n'augmente que de 4 %; l'augmentation totale des capitaux financiers est de 61 % pour la période alors que celle des capitaux fixes réels n'est que de 13 %. Selon Stanford le virage imposé à la politique monétaire canadienne depuis les années 80 et l'orientation néo-libérale vers l'austérité budgétaire s'expliquent par une recherche de la stabilisation et de la rentabilisation du secteur financier. Et cela alors même que la contribution de ce secteur à l'économie réelle (et donc à la croissance et à l'emploi) n'a jamais paru aussi douteuse.

18 FORTIN, Pierre. 1996. « Presidential Address: The Great Canadian Slump », *Canadian Journal of Economic*, vol.29, novembre.

19 FORTIN, Pierre. 1996. « Presidential Address: The Great Canadian Slump », *Canadian Journal of Economic*, vol.29, novembre.

Fortin (1996) conclut:

« ... the primary cause of the destabilization of Canadian public finances between 1982 and 1994 is not unrestrained spending, but conservative macroeconomic management. Canadian monetary policy has been successful in eliminating inflation, but it has been able to do so only at the cost of raising domestic interest rates substantially above US level, generating the two worst recessions in sixty years in the country, raising the average unemployment rate to 10 per cent and hence exerting strong upward pressure on public sector deficit and debt accumulation » (p. 36).

1.8. La situation québécoise

Pour Fortin, Crémieux et Van Audenrode²⁰, une analyse adéquate de la dette doit se situer dans une perspective historique. À cette fin, ils comparent deux périodes que tout oppose: la période 1945-1975, marquée par une diminution importante du poids relatif de la dette (tous niveaux de gouvernement confondus) dans l'économie québécoise (elle passe de 120 % du PIB en 1945 à 30 % en 1975), et la période 1975-1994, marquée au contraire par une spirale ascendante d'endettement. Les auteurs s'intéressent en particulier à la contribution de certains facteurs explicatifs clés: les dépenses publiques et le poids des déficits, la croissance de l'économie et les récessions, le montant des taux d'intérêts sur la dette...

Du point de vue de l'évolution du solde des opérations (c'est-à-dire du rapport entre les dépenses de programme et les revenus totaux), les périodes sont contrastées, mais à l'inverse des attentes « intuitives ». En effet, la période 1970-1981 est essentiellement marquée par l'accumulation ou la répétition de déficits de ce solde (en moyenne, un solde de - 1 % du PIB), tandis que la période 1982-1994 est caractérisée par des surplus (en moyenne + 0.5 % du PIB). Pourtant, le montant de la dette québécoise est de 5 milliards \$ en 1975, et il conserve une moyenne de 12 % du PIB entre 1970-1975, tandis que la même dette s'élève à 70 milliards \$ en 1994, pour totaliser 41 % du PIB. La question demeure donc ouverte : comment expliquer la croissance de l'endettement public dans une période qui est paradoxalement marquée par une tendance lourde à l'équilibration des dépenses en programmes gouvernementaux ?

Évidemment, d'autres comparaisons permettent de mieux mettre en lumière les déterminants de la crise des finances publiques au Québec. Ainsi, pour la période 1971-1979, les taux d'intérêt moyens sur la dette étaient de 1.1 % tandis que le taux de croissance réel moyen du PIB était de 3.9 %. En d'autres termes, une croissance de l'économie qui dépasse assez largement « l'auto-accroissement » de la dette par l'importance des paiements d'intérêts. Inversement, la période 1980-1994 est caractérisée par des taux d'intérêts moyens sur la dette supérieurs au taux de croissance réel de l'économie (taux d'intérêt moyens sur la dette de 6.4 %, taux de croissance réel moyen du PIB: 2.1 %). Il faut donc en conclure que si la dette a augmenté de manière aussi considérable, c'est que l'effet global des taux d'intérêts élevés et du ralentissement de la croissance a été plus important ou plus déterminant que la stabilisation des dépenses en matière de programmes sociaux.

²⁰ FORTIN Pierre, CREMIEUX Pierre-Yves, VAN AUDENRODE Marc. 1994. *L'évolution macro-économique et la question budgétaire au Québec*, Rapport présenté au Conseil de la Santé et du bien-être du Québec.

Pour être plus précis concernant la dynamique de l'évolution des dépenses de programmes au Québec, il faut encore ici distinguer des périodes. Ainsi, entre 1970 et 1980, il y a une augmentation continue des dépenses en regard du PIB, tandis qu'entre le début des années 1980 et le début des années 1990, les dépenses de programmes augmentent moins vite, globalement, que le PIB. Un virage global à la baisse est indéniable depuis les années 1980, particulièrement vif dans le domaine de l'éducation (ces dépenses passent de 7.5 % du PIB en 1982 à 5.7 % en 1994). Mais, au delà de cette tendance lourde, des variations conjoncturelles importantes sont observables. Ainsi, entre 1990 et 1992, les dépenses en Santé et Bien-être augmentent plus vite que le PIB, résultat direct de la récession (augmentation des prestations d'aide sociale et affaïssement du PIB). En annulant l'effet conjoncturel de la récession, l'augmentation de l'importance de ce secteur de dépenses est très modestement supérieure à l'augmentation du PIB.

Les auteurs produisent également une analyse de la diminution (draconienne) des paiements de transferts fédéraux et de son effet sur les finances publiques au Québec. Comme cet enjeu déborde des cadres de ce travail, notons simplement en conclusion que les principaux déterminants de l'augmentation vertigineuse des dépenses publiques échappent tous largement (ou totalement) au contrôle de l'État québécois : la détérioration de l'économie canadienne et québécoise, la politique monétariste poursuivie par la Banque centrale du Canada en matière de fixation (et d'influence) des taux d'intérêts, la réduction des paiements de transferts fédéraux et la fixation de taux d'intérêts très élevés sur les marchés financiers internationaux. L'explication de la crise des finances publiques par une politique de dépenses irresponsables en matière de programmes sociaux semble donc de bien courte vue et laisse dans l'ombre les principaux déterminants à l'œuvre dans la spirale ascendante de la dette publique²¹.

Terminons sur la situation québécoise par une note sur l'évolution de la part des paiements d'intérêts dans la structure des dépenses du gouvernement provincial. L'Institut de la Statistique du Québec fournit les données suivantes. En 1961, les charges d'intérêts de la dette publique représentent au Québec 0.2 % du PIB, alors qu'en 1995 elles en grugent 4 %. En termes de dépenses, pour chaque dollar de recettes budgétaires, l'État québécois devait consacrer 2.6 cents aux paiements d'intérêt en 1961 contre 16.2 cents en 1995.²²

1.9. Et maintenant : un renversement de tendances²³

La situation que nous avons décrite (pour le fédéral comme pour le provincial) s'est inversée vers le milieu des années 1990, le poids relatif de la dette dans l'économie ne cessant de décroître. Non pas que le montant de la dette, tant fédérale que provinciale, ait été réduit de façon très importante. En effet, la dette fédérale est passée de 583,2 milliards \$ en 1996-1997 à 536,5 milliards \$ en 2001-2002. Pourtant, pendant les mêmes 5 années, le ratio dette/PIB est passé de 70.7 % à 49.1 % (une réduction de près de 22 points de pourcentage). De plus, en 1995-1996, 36 cents de chaque dollar de recette budgétaire fédérale étaient consacrés au service de la dette, tandis que ce montant est

21 Notons que la reconnaissance de la pluralité des déterminants de l'endettement public n'implique pas nécessairement une mise à distance de la politique néolibérale d'austérité financière. Au terme de leur analyse, les auteurs formulent un certain nombre de propositions qui embrassent en partie l'orientation des politiques sociales vers l'austérité budgétaire...

22 JOSEPH, Henri-Claude. 1997. L'économie du Québec en ce dernier quart du 20ème siècle : un survol, Écostat, mars.

23 Cette section s'appuie sur le texte de Beaulne Pierre (2003), « Pour en finir avec l'obsession de la dette », dans J.-M. Piote (dir.), À droite toute ! Le programme de l'ADQ expliqué, Montréal, Hurtubise.

tombé à 21.8 cents pour chaque dollar en 2001-2002. En d'autres termes, et malgré des politiques d'austérité budgétaire sévères, la contribution de la diminution réelle de la dette par le remboursement effectif semble avoir un effet somme toute minime sur le renversement de la dynamique : la disproportion entre l'importance de la diminution du ratio dette/PIB et la réduction somme toute modeste de la dette en témoignent. En fait, c'est l'effet cumulatif d'un retour à la croissance économique et d'une diminution des taux d'intérêts qui explique pour une plus grande part ce retournement. En particulier, les taux d'intérêts ont significativement baissé, passant d'une moyenne entre 9 % et 10 % pendant les années 1980 à des niveaux autour de 6 % et 7 % au début des années 2000²⁴. L'effet cumulé de ces deux facteurs explique assez largement le renversement de tendance.

Le même phénomène s'observe pour le Québec (bien qu'avec une ampleur moins marquée) et il répond fondamentalement aux mêmes déterminations. D'une part, la dette totale du gouvernement du Québec a augmenté pour la même période, passant de 97.7 milliards \$ en 1997-1998 à 105.2 milliards \$ en 2001-2002 (une augmentation de 7.7 %). Si on prend pour indicateur la dette nette (en d'autres termes, si on soustrait à la dette totale les avoirs financiers du gouvernement), le montant de l'endettement public a légèrement fléchi, passant de 82.5 à 81.9 milliards \$ (une diminution de 0,7 %). Pourtant, le ratio dette/PIB, de son côté, a baissé de 51.9 % à 45.6 %. Les frais encourus par le service de la dette drainent 14.4 cents pour chaque dollar de recette budgétaire en 2001-2002, alors qu'il en nécessitait 17.5 en 1997-1998.

1.10. Et les dépenses de programmes ?

Nous avons, plus haut, distingué les dépenses du service de la dette et les dépenses de programmes. Nous n'avons pas beaucoup avancé sur la description détaillée de cette dernière question pour laquelle quelques pistes de réflexion s'imposent déjà. Pour penser à cette question, il nous semble en effet nécessaire de distinguer deux dimensions : le volume des dépenses et la logique des dépenses.

C'est à ces thèmes qu'est consacrée la **Partie II** de ce cahier.

24 De toute évidence, Pierre Beaulne et Pierre Fortin ne calculent pas les taux d'intérêt de la même manière... mais ici encore, ce qui compte vraiment, c'est la diminution substantielle de ces derniers.

PARTIE II

2. LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES : ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET TRANSFORMATION DES SOLIDARITÉS.

Romain Lortille Bruel
- septembre 2005

2.1. Introduction

Thématiques principales du dernier grand forum national de consultation du gouvernement du Québec, démographie et finances publiques constituent clairement les éléments d'une crise annoncée du rôle de l'État québécois et de ses moyens d'action.

Le modèle étatique québécois affirmé par la Révolution tranquille s'est transformé en profondeur et s'oriente désormais radicalement vers des principes d'efficacité et de rigueur budgétaire. Si l'alourdissement de la dette, la diminution de la part de la contribution fiscale des entreprises et la crise démographique semblent modifier en partie la structure des revenus de l'État et révéler une crise majeure des revenus, il demeure que les dépenses publiques sont tout autant remises en cause par ces phénomènes et bien d'autres. À l'étude de la question de la dette succède donc naturellement celle des dépenses publiques et plus particulièrement celle des dépenses de programmes.

Cette seconde partie présente la situation et l'évolution des dépenses publiques au Québec dans une perspective de compréhension de la transformation des logiques de solidarités. Au portrait socio-économique des finances publiques se superpose une recherche de pistes d'indicateurs de transferts de solidarités notamment liés au phénomène de vieillissement de la population. Nous identifions dans l'analyse des données existantes les éléments déjà significatifs de transferts et les pistes de recherche pour les indicateurs plus ciblés. Ainsi l'accent est mis sur l'exploration des facteurs explicatifs de changements sociétaux et moins sur le caractère exhaustif de la présentation des dépenses publiques qui réclame encore pour le Québec un important travail de synthèse et de présentation des informations économiques.

Dans ce contexte, l'étude exploratoire des volumes et des logiques de dépenses de l'État a supposé plusieurs étapes d'analyse successives. Dans un premier temps nous avons tenu à présenter quelques éléments théoriques et pratiques qui conditionnent l'étude de la problématique de la crise des finances publiques dans la perspective du vieillissement de la population et du changement d'expression des solidarités.

Dans un second temps, l'étude des volumes de dépenses, l'examen de la structure générale des dépenses publiques commence par donner un aperçu des priorités et des modalités du fonctionnement financier de l'État. Une analyse historique de l'évolution de cette structure permet de répondre en partie à la question de la taille globale de l'État et de sa capacité d'intervention. Cette analyse inclut

celle de l'évolution du volume général des dépenses de programme pour clarifier la transformation supposée de son engagement. Les volumes de dépenses par programmes sont ensuite comparés pour dégager les tendances fortes en terme de priorités d'action gouvernementale. Nous avons tenté à partir de ces tendances d'identifier brièvement les secteurs les plus déterminants de l'action gouvernementale (Santé, Éducation, Développement économique) et leurs caractéristiques. L'ensemble de ces indicateurs nous a alors conduit à reconnaître certaines phases chronologiques des modes d'intervention de l'État.

Enfin, nous abordons brièvement dans un troisième temps la question des logiques de dépenses pour laquelle nous avons voulu fournir un certain nombre de pistes d'indicateurs et de méthodes de recherche. Cette partie est certainement la plus complexe à documenter tant elle fait appel à de nombreux domaines et à des conditions d'analyse diverses.

2.2. La structure des dépenses publiques, le point de vue économique et comptable

2.2.1. *Documentation*

Un premier constat s'impose au regard de la documentation existante sur les dépenses publiques au Québec. Si le gouvernement canadien produit et présente un large éventail de statistiques financières et d'études sur l'évolution et la ventilation de ses dépenses, celui du Québec se limite à fournir des séries de données essentiellement au travers des budgets et de ses différents ministères. Certes satisfaisante en comparaison des autres provinces, l'information fournie par ces différentes sources ne permet toutefois pas l'analyse directe de matériel complet comme pour le Canada ou d'autres pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

La qualité et la quantité croissante de la documentation universitaire sur le sujet viennent compenser en partie ce manque relatif et révèlent le véritable chantier de documentation des finances publiques québécoises en cours. Enfin, il est utile de rappeler qu'au niveau politique le mouvement souverainiste documente fortement la question des finances publiques et celle du déséquilibre fiscal. Nous avons choisi de ne pas retenir pour le moment ces informations tout en notant la pression toujours active du mouvement à la production dans le domaine.

Pour notre recherche, nous avons recueilli en priorité les divers documents publics traitant des finances du gouvernement du Québec et de ses missions (documents officiels et Rapports Clair, Séguin, Ménard), les études réalisées sur le sujet par les universités, principalement l'ENAP et son observatoire de l'administration publique, et les analyses économiques des acteurs (syndicats, banques).

Malgré une approche plutôt large dans l'exploration, la revue documentaire démontre une forte domination du point de vue économique. En effet du point de vue des solidarités, tout vient à confirmer un réel manque d'analyse et surtout de synthèse sur la crise des finances publiques au

Québec. Les recherches en sciences humaines s'attardent généralement sur des éléments spécifiques des politiques publiques et leurs impacts sur la société, laissant aux sciences économiques et administratives le soin de traiter des finances publiques en général. Nous avons tout de même retenu tout particulièrement l'approche des transformations sociales du *CRISES*²⁵ qui, par la question de la transformation de l'État providence, nous interpelle sur les modèles de développement et peut nous guider dans une compréhension centrée sur l'action publique et une recherche plus approfondie des mécanismes de transferts des solidarités entre les sphères de la société. Notre questionnement est en effet assez similaire, à la différence qu'il est centré sur l'action étatique et la démographie.

Mais à l'étape exploratoire, construire un cadre théorique d'analyse n'est pas la première priorité car traiter des finances publiques sous l'angle des solidarités suppose déjà d'en avoir un portrait fidèle et de disposer d'indicateurs variés et adaptés.

2.2.2. Considérations méthodologiques

Nous soulignons dans l'analyse des volumes généraux l'importance de distinguer les dépenses budgétées des dépenses réelles pour mettre en évidence les écarts potentiels. En effet que l'on parle de déficits cachés ou de cagnotte du gouvernement, les dépenses publiques globales font partie d'un système financier public qui relève des comptes nationaux. Les écarts sont parfois tels qu'ils obligent la prise en considération des artifices comptables et de la rigueur du gouvernement dans le suivi de ses dépenses. Pour ce faire, il faut examiner les états financiers consolidés. Ceux-ci fournissent la synthèse des opérations financières et le bilan consolidé permettant d'identifier les dépenses, revenus, et la gestion des actifs et passifs.

Hormis les projections, la plupart des études économiques utilisent ces comptes permettant une fidèle représentation de l'utilisation de la richesse collective.

La réalité des volumes généraux de dépenses peut par conséquent être tracée d'un point de vue plus comptable qu'économique pour mieux appréhender les réels transferts de richesses dans le temps. La lecture des États financiers fournit en effet les deux axes comptables principaux du plan d'étude de la santé et de la portée des finances publiques.

Le plus évident est celui des opérations financières courantes, la synthèse des dépenses annuelles du gouvernement. Nous reviendrons dans l'étude des volumes sur cet axe.

Le second est celui de la constitution des actifs et des passifs plus communément ramené au concept de gestion de la dette. Or un des résultats majeurs de notre réflexion exploratoire sur la capacité de rendre compte des transferts de solidarité est justement l'importance de documenter cet axe actifs/passifs et notamment de mettre l'accent sur la question de l'impartition des passifs (amortissement des investissements) et celle de la constitution et de la préservation des actifs (entretien des infrastructures, pérennisation des programmes sociaux).

25 Centre de recherche sur les innovations sociales, Université du Québec à Montréal.

L'intérêt d'une telle vision est évident dans une optique de compréhension des solidarités. La dette n'est que le résultat d'une opération mathématique alors que la valeur des actifs et la nature des passifs englobe les impacts des actions courantes du gouvernement. L'étude des dépenses de programme peut donc dans le contexte des solidarités, être considérée par sa contribution à l'axe actifs/passifs et plus seulement par le solde budgétaire comme dans l'approche purement économique. Chaque programme de dépenses a des incidences sur la structure financière de l'État, cette réciprocité gagnerait à être documentée pour rendre compte des interdépendances économiques et sociales notamment entre les générations.

Si la question des solidarités semble commander de suivre l'approche comptable dans sa vision de construction progressive de l'action publique, dans quelle mesure la comptabilité publique nous outille-t-elle alors dans ce sens ?

2.2.3. Une approche comptable qui identifie davantage les transferts de solidarité ?

D'après la définition du ministère des Finances du Québec, le périmètre comptable du gouvernement englobe les ministères, les organismes, les entreprises et les fonds spéciaux qui doivent rendre compte de la gestion de leurs opérations et ressources financières soit à un ministre soit directement à l'Assemblée nationale et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous son contrôle. L'ensemble des opérations en découlant est reporté dans les comptes nationaux et les états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

Cette approche rigoureuse n'est pourtant pas nécessairement synonyme de totale transparence dans la lecture des données. Par exemple, selon le rapport du Vérificateur général²⁶, le déficit pour l'exercice 2003-2004 annoncé à 358 millions \$ se situe plutôt autour de 1.67 milliards \$ selon les états financiers. Une telle différence révèle en partie la complexité des finances publiques et leur paradoxe comptable inhérent. L'écart comptable entre le budget, les comptes nationaux et les états financiers institutionnalise un déficit structurel certes mineur comparé aux déficits budgétaires des périodes de crise mais qui gruge en grande partie la marge de manœuvre actuelle et future du gouvernement. Dans l'hypothèse où l'on suivrait scrupuleusement les dépenses budgétées dans un environnement économique prévisible, il apparaît clairement que la situation des finances publiques serait tout autre, et ce dans le cadre des choix politiques exercés.

Toujours selon le Vérificateur général, lorsque le gouvernement a retiré de son périmètre comptable la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) en 2002-2003, alors que l'organisme redevenait déficitaire, il a inscrit comme revenu un gain net de 680 millions \$, tandis que le déficit accumulé de la CSST, quand elle fut intégrée au périmètre comptable du gouvernement en 1997-1998, fut porté à la dette sans réduire les revenus de l'État pour l'année. Si l'on ajoute à cette situation le cas de la SAAQ, des municipalités, des régimes de retraites et du remboursement étalé mais non comptabilisé des transferts fédéraux, la comptabilité publique moderne ne nous facilite pas la tâche de présentation fidèle et vulgarisée des finances publiques.

26 Rapport du Vérificateur général 2003-2004.

Or il demeure que pour l'étude de la taille de l'État, les états financiers consolidés sont l'instrument idéal puisqu'ils fournissent à la fois le résultat comptable des opérations financières de l'année et le bilan le plus réaliste du gouvernement. De plus, dans le contexte de la loi sur l'équilibre budgétaire, il devient évident que la marge de manœuvre du gouvernement s'exprime désormais de façon plus souterraine que par des déficits budgétaires majeurs. Il faut simplement toujours garder en perspective la capacité de créativité comptable du gouvernement, surtout au plan de l'analyse de la structure générale des dépenses publiques.

Pour l'analyse de la ventilation des dépenses de programmes, il est clair que l'étude des budgets est pertinente et suffit à présenter les orientations du gouvernement. On ne dispose pourtant pas de synthèse temporelle complète des budgets ni d'études directement comparables par ministères. Le portrait d'ensemble nécessite de nombreux recoupements d'informations afin de disposer d'une base d'analyse complète. À ce niveau, les artifices comptables sont plus évidents et moins dommageables car on observe temporellement chaque ministère; il est donc plus facile de suivre l'évolution des méthodes employées dans le secteur étudié.

Quant au stade des logiques, nous verrons qu'il exige la production d'une information nettement plus complexe car adaptée au type d'analyse recherché. Dans ce domaine, les progrès de la comptabilité publique ne peuvent que nous nourrir comme le montre la richesse d'informations disponible dans la présentation des crédits des ministères et organismes par le secrétariat du Conseil du trésor.

Par ailleurs, plusieurs éléments de la comptabilité publique permettent de dégager des liens explicatifs des transferts de solidarités plus facilement qu'auparavant.

La multiplication des agences et l'importance des sociétés d'État ne fait pas que complexifier la lecture des données comptables, elle permet aussi de cibler plus clairement bénéficiaires et contributeurs de l'action publique. Le principe d'impartition des coûts s'est généralisé. La loi sur l'équilibre budgétaire des organismes publics corrige certaines dérives comptables passées. Dans le même temps, les vagues de décentralisation successives ont eu pour effet de transférer au palier municipal une partie du fardeau des dépenses et de la complexité de la gestion.

Enfin, Le concept d'immobilisations, relativement répandu dans le reste des pays occidentaux, a récemment été introduit dans la comptabilité publique québécoise. Reprenant le concept de la comptabilité corporative, il vise à rendre compte de la part d'investissement liée à chaque dépense de programme dans le temps. C'est le principe de l'amortissement appliqué de manière large à l'ensemble des finances publiques. Il permet de tracer ce nouvel axe dans le portrait de la santé financière de l'État, à savoir celui de la constitution des actifs et des passifs au travers des budgets. C'est en cela que l'étude des logiques peut fournir des explications sur les transferts de solidarités intergénérationnels.

Nous l'avons vu, le domaine de la comptabilité publique s'est considérablement enrichi et complexifié. Cela a pour conséquence positive de nourrir notre recherche d'indicateurs ciblés et plus adaptés à la compréhension de la transformation des solidarités, notamment au stade des logiques. Il faut admettre qu'inversement au stade des volumes, la comptabilité publique vient davantage

troubler les observations d'indicateurs stables par la multiplication des modifications comptables dans le temps.

Nous insistons donc pour le moment sur le fait que la complexification de la gestion publique a été accompagnée d'une augmentation proportionnelle de la documentation et de son niveau d'analyse. Les pratiques et méthodes comptables viennent certes modifier la présentation des finances publiques mais fournissent dans le même temps bon nombre des nouvelles formes d'indicateurs plus socio-économiques que purement financiers.

2.2.4. La structure générale des dépenses publiques

La structure générale se décompose entre les dépenses suivantes :

- Le service de la dette
- Les dépenses de programme
- Les dépenses fiscales

L'analyse de la structure générale des dépenses de l'État fournit des éléments essentiels pour la compréhension de la crise des finances publiques du point de vue des solidarités. Reprenant par le service de la dette et les dépenses fiscales un bon nombre des enjeux relevés par l'analyse des revenus publics, la structure générale identifie les principaux canaux de redistribution de la richesse collective et permet d'analyser la quasi globalité des finances publiques sur un même plan.

Le volume du service de la dette indique clairement le poids de celle-ci et l'influence flagrante de l'évolution des taux d'intérêts sur les finances publiques; en résumé, le coût de la construction et du fonctionnement de l'État.

Les dépenses de programmes sont bien évidemment la principale source d'indicateurs de transferts de solidarité. On doit examiner la variation de leur volume par programmes du point de vue historique puis tenter d'analyser leurs logiques propres en décomposant ces dépenses pour chaque programme selon les facteurs les plus explicatifs.

Les dépenses fiscales destinées aux ménages et aux entreprises sont elles aussi la source de beaucoup d'indicateurs de transferts de richesse tant quantitativement que qualitativement. Elles révèlent des choix politiques et des modes d'incitation utilisés pour les changements de pratiques de solidarités et le type de support à la croissance économique.

Un bref aperçu de la structure théorique des finances publiques démontre donc la multitude des formes de dépenses par lequel l'État moderne redistribue les richesses qu'il collecte. *Alors que la conception traditionnelle de l'État providence supposait une large part aux dépenses de programmes, l'État s'est aujourd'hui clairement tourné vers une diversification de ses modes d'intervention et de redistribution suite à une longue période d'endettement. La croissance économique, sans cesse menacée par un environnement économique mondial plus instable et surtout plus imprévisible,*

commande désormais le soutien aux entreprises et aux ménages et constitue une condition plus que déterminante dans les choix budgétaires opérés, tandis que la réduction de la taille de l'État devient un enjeu incontournable pour certains partisans de la réduction de la dette. Or la multiplication du recours aux dépenses fiscales qui découle de ce phénomène n'est pas sans conséquences sur la structure générale dans le temps et finit par déterminer un cadre intergénérationnel tout autant que les choix dans les dépenses de programmes. Le principe des REER et de la gestion des retraites qui en découle en est un parfait exemple.

L'État aurait-il adapté son mode d'intervention en vue d'une situation problématique ?

2.2.5. La structure financière de l'État en cause : la crise démographique et ses conséquences

Menacé à partir des années 1970 par la forte fluctuation des taux et l'accumulation des déficits, l'équilibre de la structure financière de l'État fait depuis peu face à une forte menace de crise sous la pression démographique. D'une part, la proportion d'individus en âge de travailler dans la société tend à baisser considérablement, entraînant une inévitable baisse des revenus, compte tenu des pressions fiscales déjà existantes sur les revenus du travail. D'autre part, cette évolution démographique modifie la structure des dépenses de l'État dont la nature des bénéficiaires change. Les dépenses de santé seraient appelées à croître considérablement pendant que le nombre de contribuables chute. Le constat est largement documenté et la crise annoncée publiquement. Or le phénomène, déjà bien amorcé du point de vue démographique comme économique tend à précipiter l'État dans une transformation profonde de ses principes et ses pratiques de gestion.

Du point de vue économique, l'État a déjà connu avec les crises économiques des périodes de baisse structurelle des revenus et a expérimenté la rigueur budgétaire. Le service de la dette semble désormais maîtrisé tant que l'environnement économique reste stable (taux d'intérêt) et l'État n'a jamais eu autant de moyens diversifiés d'exercer son action au sein de la société. En contrepartie, les pressions aux dépenses se font de plus en plus fortes de la part d'une clientèle qui a contribué à constituer l'État Providence.

Du point de vue démographique là encore le phénomène de transformation semble se précipiter et les acteurs modifient leur comportement en fonction. Le rapport de dépendance démographique (qui se définit par le nombre de personnes de 0 à 19 ans et de 65 ans et plus par personne de 20 à 64 ans) permet de mesurer la pression exercée par les personnes dépendantes sur les travailleurs. Au Québec, ce ratio devrait augmenter d'environ 50 %, passant de 0.6 actuellement à 0.9 en 2025²⁷. À noter que l'on a déjà observé un rapport de dépendance aussi élevé dans les années 1970 sans évidemment lui attribuer les mêmes conséquences.

Certains facteurs compensatoires comme le prolongement de l'âge de la retraite et l'intégration économique des activités des aînés viennent nuancer le tableau de la crise démographique. De surcroît, la gestion de l'immigration revêt un caractère stratégique du point de vue économique

²⁷ Ministère des finances du Québec. 2005. Impacts du changement démographique sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec, document de recherche, février.

que le gouvernement québécois ne saurait ignorer. Autrement dit, la baisse proportionnelle des actifs dans la société est pour le moment en grande partie compensée par la croissance des flux migratoires. Il en va de la croissance économique même. On comprend aisément comment la crise démographique représente un enjeu de taille pour le gouvernement du point de vue du discours comme de l'action. La qualifier d'impasse totale pour les finances publiques relève par contre d'une vision strictement économique et fortement conservatrice. Alors qu'on cible la réelle crise des soins de santé que pour les horizons 2020, l'actualité politique montre une réelle préoccupation des acteurs sur le sujet à tous les niveaux. Les changements démographiques sont donc un des moteurs du changement des politiques publiques et des changements sociétaux.

À la question : « la crise démographique aura-t-elle lieu et quelles en seront les conséquences ? » fait immédiatement écho celle de la définition du phénomène de crise. Si l'on retient la définition économique du concept, plutôt stricte et négative, la situation démographique ne correspond pas vraiment à un tel phénomène. Les crises pétrolières impliquaient sans conteste l'entrée dans une spirale économique vicieuse d'endettement, de réduction du rythme des dépenses et de conséquences sociales désastreuses.

Actuellement de nombreux facteurs entraînent une évolution de la société et des dépenses publiques parallèle aux changements démographiques. La simple perception de cette crise pousse les acteurs à modifier leur comportement comme en témoigne le ton plus qu'alarmiste du ministère des Finances. Si il y a bel et bien un emballement de la crise, il concerne aujourd'hui autant l'urgence dans les finances publiques que le discours qui anticipe une situation préoccupante.

Serions nous davantage dans une nouvelle période de crise des paradigmes beaucoup plus incertaine et majeure que dans une période de pur déclin des finances publiques et de l'économie dans sa globalité ?

2.3. L'évolution du volume des dépenses publiques

2.3.1. *Le volume général des dépenses publiques: la question de la taille et du poids de l'État*

Les dépenses du gouvernement du Québec pour 2005-2006 devraient totaliser 55 402 millions \$. Les dépenses de programme s'établiront environ à 48 407 millions \$ tandis que le service de la dette s'élèvera à 6 995 millions \$²⁸.

L'État dépense-t-il ce qu'il faut et surtout ce qu'il peut ? Y aura-t-il une marge de manœuvre ? Comment gérer le service de la dette ? La question est vraiment de savoir dans quelle mesure l'état s'est développé, avec quels moyens et pour atteindre quelle taille au regard des besoins et de ses possibilités actuelles et futures.

28 Gouvernement du Québec, Secrétariat du conseil du trésor, Budget de dépenses 2005-2006.

L'exercice d'examen des volumes de dépenses peut être mené à deux niveaux, celui des dépenses publiques totales redistribuées aux Québécois par tous les paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) et celui des dépenses du gouvernement du Québec qui permet de cibler davantage les champs d'intervention en question dans le prisme des solidarités.

Indicateur de base pour évaluer les finances publiques, le solde budgétaire cumulatif des trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial, municipal) au Québec calculé sur la base des comptes économiques (dépenses réelles) permet de dresser un portrait fidèle du transfert global de richesse effectué au Québec²⁹ puisqu'il rend compte de la différence entre revenus et dépenses totaux et de l'ensemble des services reçus par les Québécois. On constate que sa tendance excédentaire, observée dans la période des années 1960 (3.5 % en 1961), s'inverse dès 1971 dans un contexte où, pourtant, la croissance du PIB se maintient mieux qu'ailleurs, en raison notamment des réalisations de grands chantiers économiques et des politiques fiscales de protection du pouvoir d'achat.

S'amorce donc dès 1971 une longue période de déficit du solde budgétaire cumulatif des dépenses publiques totales qui atteindra dans la première moitié des années 1980 jusqu'à 12.4 % du PIB. On note par la suite un retour à un déficit de ce solde d'environ 6 % qui correspond essentiellement à la sortie de la crise économique des années 1980 par la maîtrise des mouvements inflationnistes.

La comparaison de la croissance du volume des dépenses publiques avec celle du PIB du Québec montre l'évolution générale du transfert de richesse en fonction de la création de celle-ci. Il est par conséquent intéressant d'observer aussi isolément l'évolution du niveau global des dépenses publiques des trois paliers par rapport au PIB pour constater une quasi-constante augmentation de 23.2 % en 1961 jusqu'à presque 55 % en 1992 et 1993, puis un net tassement autour de la barrière du 50 % à partir de 1995. Ces niveaux démontrent la part importante prise par les dépenses publiques dans l'économie et *démontrent nécessairement un rôle prédominant et croissant de l'État dans la redistribution des richesses sur le long terme.*

Le solde budgétaire appliqué strictement aux dépenses du gouvernement du Québec connaît pour sa part une évolution relativement similaire à celui des trois paliers cumulés et tout autant conditionnée par le paysage économique. Toutefois la date de début de la période déficitaire est dans ce cas l'année 1975, qui succède au deuxième surplus en 35 ans, 1974.

Accompagnant la crise économique, la part des dépenses du gouvernement du Québec dans le PIB commence quant à elle sa constante diminution dès la première moitié des années 1980 pour se situer à 23.8 % en 2001-2002. Le palier provincial a donc été le premier à connaître la restriction relative des dépenses publiques et de leur part dans l'économie, tandis que les autres paliers ont soutenu une augmentation de cette part d'un point de vue global jusqu'au début des années 1990.

Toujours en 2001-2002 ce même rapport des dépenses publiques avec le PIB pour l'Ontario était de 15.6 % et de 30.6 % pour Terre-Neuve. La répartition des coûts fixes, les caractéristiques géographiques et démographiques ainsi que le panier de services offert sont les trois facteurs

29 JOSEPH, Henri-Claude. 1997. «L'économie du Québec en ce dernier quart du 20ème siècle : un survol» Écostat, mars.

déterminants de ces écarts importants³⁰. En considérant les dépenses publiques par habitant on peut tasser statistiquement certaines différences avec les petites provinces et révéler encore un écart majeur entre le Québec et l'Ontario, 7 710 \$ par habitant contre 6 340 \$. Cet écart viendrait confirmer l'importance du facteur de l'offre de service dans les différences entre provinces.

Du côté de la santé financière de l'État québécois, la part des revenus budgétaires consacrée au service de la dette totale, qui comprend également les intérêts au titre des régimes de retraite et le service de la dette des organismes consolidés, devrait s'établir à 13.1 % en 2005-2006 comparativement à 17.7 % en 1997-1998. Dans le même temps, le poids de la dette dans l'économie décroît, il représente 43.7 % du PIB en 2004 confirmant sa tendance générale des dernières années. *S'il y a désengagement de l'État, c'est véritablement au niveau de son poids économique qu'il est le plus évident. Cela suggère bien sûr déjà une diminution des fonctions de redistribution de l'État au profit des fonctions de régulation et d'accompagnement.*

Cet apparent phénomène de désengagement relatif de l'État du point de vue économique se traduit donc moins en terme de taille qu'en terme de poids. En effet, si les dépenses publiques participent moins à l'activité économique globale, celles-ci ne cessent de croître pour autant en volume. Depuis 10 ans, le volume des dépenses de programmes du Québec a doublé, rompant ainsi avec une tendance profonde de rapprochement de la croissance du volume des dépenses publiques et de l'inflation.

Le taux de croissance des dépenses publiques n'a en effet cessé depuis 30 ans d'être positif et nettement au-delà de l'indice des prix à la consommation, bien qu'il affiche une tendance constante à le rejoindre jusqu'en 1995. Or ces 10 dernières années, ce taux a de nouveau franchi la barre de l'inflation pour atteindre 8.5 % en 2000. Certes on note des ralentissements de cette croissance des dépenses au début des années 1980 et 1990 au plus fort des crises économiques, ainsi qu'à partir de 2003. *Force est de constater que ces ralentissements ne réduisent pas véritablement la taille de l'État, ils répondent plutôt ponctuellement à des crises de revenus et des virages politiques.*

Par comparaison, au cours des vingt dernières années, le gouvernement canadien a de son côté réussi à contrôler de plus en plus efficacement la croissance des dépenses publiques pour obtenir en 1992-1993 une croissance presque égale à l'inflation. Par contre, la progression des transferts aux personnes dépasse presque toujours la croissance du PIB sauf pendant la période de prospérité de 1983-1989.

Suite à la période de crises économiques des années 1980-1990, l'État québécois fait donc face à une véritable période d'ajustement de sa structure financière générale déjà traversée par bon nombre de gouvernements et notamment par le Canada et l'Ontario. La dette demeure dans le cas du Québec un facteur déterminant du changement de paradigme des finances publiques. Pourtant, on peut voir dans la lenteur de l'État québécois à s'adapter à la situation à la fois une incontournable problématique des relations fédérales - provinciales, des caractéristiques structurelles distinctes, mais aussi et surtout une question de choix politiques et de modèle de société.

30 BOURGAULT, Jacques. 2004. dans L'État québécois au 21ème siècle, sous la direction de Robert Bernier, Presses de l'Université du Québec.

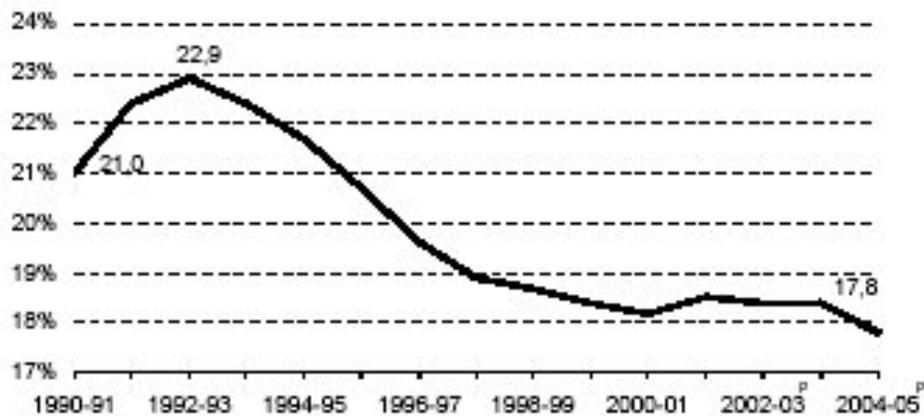
2.3.2. Le volume des dépenses de programme, l'envergure de l'action de l'État

L'analyse de l'évolution des postes de dépenses s'effectue à partir de l'examen des budgets successifs. Si la logique comptable dominait la question de la structure générale des dépenses, il paraît évident que l'arbitrage par la répartition des budgets entre les postes de dépenses en fonction des priorités gouvernementales ne souffre pas du même biais comptable. Dépassement de coûts ou revenus à la hausse, le budget du gouvernement est dépensé selon les budgets et le détail des crédits. Les logiques de solidarité en question sont donc observables directement par les choix budgétaires. Il est certain qu'à ce stade nous n'avons pu que répertorier les sources d'informations et quelques constats reconnus.

L'idéal pour dégager des tendances valides et plus précises serait d'obtenir ou de construire le cas échéant les séries historiques de ventilation de dépenses par ministères pour en permettre une représentation graphique ou par indicateurs (hausse, baisse). De cette façon il serait possible de lire l'information sur un plan historique et de vérifier chaque élément d'évolution des dépenses par programme et en analyse comparée ou croisée.

GRAPHIQUE 1
Dépenses de programmes (en pourcentage du PIB)

DÉPENSES DE PROGRAMMES⁽¹⁾ (en pourcentage du PIB)



P : Résultats préliminaires pour 2002-2003 et prévisions pour les années suivantes.

(1) Excluant des dépenses supplémentaires de 1 377 millions de dollars en 1998-1999 pour mettre en œuvre le plan de consolidation et de restructuration financière des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et pour améliorer la situation financière des universités.

Dans le budget de 2005, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de programmes est de 3.4 %. Le ratio des dépenses de programme en proportion du PIB est en baisse continue depuis 1992/1993, étant passé d'un sommet de 22.5 % à 17.3 %. Il s'agit du plus bas niveau en 35 ans. Cette tendance, pour certains surprenante, est généralisée aux autres provinces et au Canada. Cela peut nous amener à croire que le modèle québécois d'intervention étatique traverse les phases économiques et conserve ses caractéristiques de façon relative, ne cédant pas à une réduction plus forte de ses dépenses que les autres provinces. Encore une fois, le Québec maintient sa position dans le temps à des niveaux comparables à ceux des autres gouvernements.

Le budget de 2005 fournit aussi des éléments prévisionnels quant à l'évolution de la structure générale des dépenses publiques jusqu'à 2007. Le gouvernement prévoit une stagnation du taux de croissance des dépenses de programmes autour de 3.4 % accompagné d'un taux de croissance du service de la dette fluctuant jusqu'à 4.5 % pour 2006/2007. Le total des dépenses publiques connaîtrait, lui, une augmentation constante de sa croissance de 3.1 % à 3.7 % pour la même période.

On constate que les prévisions supposent la conservation d'un certain équilibre de la structure générale des finances publiques, supposant du même coup la relative stabilité des taux et une bonne prévisibilité économique. Autant dire que du côté des prévisions économiques l'optimisme domine largement plus que pour la situation démographique. D'un autre point de vue, l'institut Fraser³¹ confirme à nouveau que le service de la dette constitue le principal facteur d'explication de la croissance des dépenses publiques au cours des trente dernières années. *Difficile alors d'attribuer le fardeau de la crise des finances publiques à la croissance des dépenses de programmes, c'est un autre constat majeur qui ressort de notre recherche.*

A la question : «le gouvernement dépense t-il trop au regard du rythme de croissance de l'économie ?», il suffirait pour beaucoup de répondre que le budget de l'État (incluant les municipalités) est nettement plus élevé au Québec qu'en Ontario, en pourcentage du PIB³². Seulement, le point à considérer dans ce constat est la stagnation de cet écart depuis la période des années 1970 qui l'a vu se créer. On peut alors supposer que la fin de la construction du modèle québécois expliquerait une taille et surtout un poids de l'État plus élevé, la Révolution tranquille s'étant prolongée dans le temps. De plus, la maîtrise de cet écart dans un contexte de crise d'endettement pendant les années 1980-1990 indique combien l'État québécois a su maîtriser les conséquences de sa taille pendant toute cette période sans quoi l'écart serait aujourd'hui bien plus creusé. Cela doit par contre nous pousser à nous interroger premièrement sur la capacité du Québec à soutenir ce rythme face aux nouveaux enjeux, deuxièmement sur les bénéfices procurés par cet écart et enfin sur les conséquences financières et sociétales d'un éventuel retour à un niveau comparable à l'Ontario par exemple.

Examinons à présent la répartition des dépenses de programme par ministères et par grandes missions.

31 BOURGAULT, Jacques. 2004. L'État québécois au 21^{ème} siècle, sous la direction de Robert Bernier, Presses de l'Université du Québec.

32 BLAIS, André, VAILLANCOURT, François. 1989. «Le budget», dans L'année politique au Québec 1988-1989, profil du Québec et données statistiques, Presses de l'université de Montréal.

2.3.3. Des postes de dépenses stratégiques

Actuellement, la répartition des budgets en fonction des grandes catégories de missions est la suivante :

	2003-2004	2002-2003
Santé et services sociaux	35.8 %	34.8 %
Éducation et culture	22.3 %	22.2 %
Économie et environnement	11.2 %	11.8 %
Soutien aux personnes et aux familles	9.8 %	9.9 %
Gouverne et justice	7.8 %	8 %
Service de la dette	13.1 %	13.3 %

L'examen de la répartition budgétaire pour 2003-2004 permet de tracer un portrait fidèle de la situation actuelle des dépenses de programmes. Santé, services sociaux et éducation représentent à eux seuls plus de 58 % du budget du gouvernement. Cette importance est principalement explicable par le volume du secteur de la santé et par celle des programmes sociaux si l'on compare aux autres provinces canadiennes. Le secteur le plus en crise du point de vue des dépenses est sans doute celui des transports et des communications inclus ici dans la catégorie économie pour lequel le Québec est une des seules provinces à connaître une nette diminution. Ce secteur connaît depuis longtemps un déclin particulier au Québec et ne semble pas être revenu dans les priorités gouvernementales. On peut d'ailleurs se demander au niveau des logiques si la préservation des actifs n'est pas en péril dans le domaine (rythme d'entretien et de renouvellement des routes et infrastructures). La répartition statistique des secteurs est donc relativement en adéquation avec les tendances de volumes de dépenses générales et les priorités politiques énoncées par les gouvernements successifs.

Cependant les indicateurs de transferts de solidarités se situent davantage dans les grandes évolutions de cette répartition que dans le constat des répartitions mêmes ou la comparaison avec d'autres provinces ou pays. Aussi avons-nous choisi de présenter les répartitions budgétaires des deux dernières années consécutives car le sens des écarts entre les deux années est révélateur des tendances depuis 2000. On remarque immédiatement l'augmentation de la part de la santé et des services sociaux, le maintien de la part du secteur de l'éducation et la réduction de tous les autres secteurs. Si les dépenses de santé étaient déjà en augmentation, on remarque tout de même que le gouvernement a suivi sa ligne de conduite dans les priorités budgétaires. C'est à dire que d'un point de vue relatif, il ne peut faire aucun doute que la santé est la priorité majeure du gouvernement.

Il en résulte un partage plutôt inégal de la mince croissance annuelle des dépenses de programmes entre les différents secteurs. Santé et services sociaux connaissent, selon le ministère des Finances, une croissance en valeur absolue de 5.2 % tandis que l'éducation se contente de 3% et les autres secteurs se limitent littéralement à un taux de 1.3 % en deçà du taux d'inflation ce qui signifie concrètement des compressions budgétaires.

On pouvait attendre davantage qu'une faible croissance des dépenses publiques conjuguée à une baisse du poids économique de la dette, le poids des dépenses de programmes devait automatiquement continuer de faiblir. On ne peut s'empêcher à ce stade de la réflexion de répéter le caractère prudent, voir conservateur de la tendance actuelle en gestion des finances publiques. Le bref portrait que nous avons dressé présente la période actuelle sous le jour d'une phase charnière propice aux marges de manœuvre. Nous considérerons donc que nous sommes face à des choix que l'on pourra aisément qualifier de politiques.

Pour compléter le tour d'horizon, attardons-nous sur trois des secteurs majeurs de l'action gouvernementale du Québec révélateurs des enjeux en cours.

- **Le secteur de la santé**

La part des dépenses de santé et services sociaux dans les dépenses de programme du gouvernement du Québec est passée de 35,4 % en 1990 à 42,6 % en 2004³³ en suivant une courbe de plus en plus prononcée. Pour ce qui est de la part du secteur dans l'activité économique, la spécificité du modèle étatique québécois se confirme amplement. La diminution de l'écart avec la moyenne canadienne autour des années 1990 suggère une pause de l'investissement dans le secteur. En période de crise, le Québec semblerait devoir freiner ses ardeurs de dépenses en santé. À noter que le fort écart des années 1980 est tout de même le résultat d'une prolongation de l'importance des politiques sociales. C'est à ce moment que nous pourrions situer la fin réelle de l'État providence version «Trente glorieuses». Par la suite, le modèle québécois a repris sa tendance et se met à recréer un écart presque comparable à celui des années 1980.

GRAPHIQUE 2 Dépenses publiques de santé

Dépenses publiques de santé en pourcentage du PIB, Québec, Canada et provinces majeures – 1980, 1990, 1994 et 1998 (En pourcentage)

	1980	1990	1994	1998
Colombie-Britannique	5,6	6,9	7,1	7,3
Québec	6,6	6,9	7,2	7,2
Canada	5,5	6,8	6,9	6,5
Ontario	4,8	6,2	6,6	5,9
Alberta	3,9	6,4	5,5	5,0
Écart Québec-Canada	+ 1,1	+ 0,1	+0,3	+ 0,7

Note: Les provinces sont rangées en ordre décroissant des valeurs de 1998.

Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Le financement du système public de santé et de services sociaux au Québec, Québec, Juin 2000 ; Institut canadien d'information sur la santé, National Health Expenditure Trends 1975-2000, Ottawa, 2000.

Tiré de : Québec (Provinces), Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair), Les solutions émergentes : rapport et recommandations (Rapport Clair), Québec : Ministère de la santé et des services sociaux, 2000, p. 140.

33 Ministère de la santé et des services sociaux du Québec. 2000. Les solutions émergentes, Rapport pour la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair).

Selon le ministère des Finances du Québec, les pressions sur le secteur de la santé se sont accrues par la conjonction de plusieurs phénomènes :

- L'augmentation rapide des dépenses de santé par habitant après l'âge de 65 ans;
- L'augmentation de la proportion de ce groupe d'âge dans la population.

Les effets de cette situation se feraient sentir principalement sur deux facteurs : la demande croissante de médicaments, et la demande croissante pour les services à domicile et les soins de longue durée. Toujours selon le ministère, la part dépenses publiques en santé pourrait atteindre 85 % du budget en 2025 et le rythme de croissance des dépenses de santé s'accélérerait au cours des prochaines années, passant en moyenne de 5.4 % par année de 2005 à 2009 à 6.4 % de 2025 à 2029.

Attardons-nous d'abord à cet argumentaire gouvernemental qui relève davantage de la logique politique que de la logique réelle. En effet, la relation entre la structure d'âge d'une population et les coûts de santé est loin d'être aussi simple qu'il n'y paraît. Par exemple, au Canada, une population plutôt jeune par rapport aux autres pays occidentalisés dépense une forte part de son PIB en soins de santé³⁴. Le niveau de vie et les facteurs culturels affectent fortement cette relation. Cela démontre clairement le raccourci théorique adopté par le gouvernement dans son discours et ses choix.

Un autre mythe est régulièrement entretenu par le discours public, celui des coûts de santé trop élevés. Là encore, le Québec ne souffre pas d'un déficit majeur et se compare avantageusement³⁵ à l'ensemble du Canada et aux autres provinces.

Notons tout de même des particularités québécoises dans le domaine des dépenses publiques de santé que les différents auteurs associent souvent à des faiblesses :

- Le secteur de la santé occupe généralement une part plus grande dans l'économie qu'ailleurs au Canada (par rapport au PIB).
- La part des dépenses publiques dans les dépenses globales de santé est plus élevée, bien que cet écart se réduise lentement.
- L'augmentation des dépenses publiques de santé s'accélère fortement.

Ces indicateurs peuvent nous conduire à réfléchir sur les facteurs explicatifs de ce caractère plutôt distinct du secteur de la santé au Québec. Les raisons en sont d'ordre plus structurel que politique. L'approche gouvernementale en cours actuellement nous pousserait à croire que cet écart a des origines dans le modèle d'action publique adopté tout au long de la Révolution tranquille. Le Québec avait choisi de se doter d'un système de santé public le plus complet et universel possible. Désormais, la gamme et l'étendue des services sont révisées, la désassurance des services complémentaires et la tarification à l'usage commencent déjà à se faire sentir sur l'expression des solidarités, sans pour autant sembler freiner la hausse des dépenses.

34 CSQ. 2004. Proposition au conseil général, le choc démographique : réalité ou prétexte, octobre.

35 Jean MERCIER dans PAQUET, Gilles, VOYER, Jean-Pierre (sous la direction de). 1993. La crise des finances publiques et le désengagement de l'État, ASDEQ.

Pour compléter le portrait, les transferts fédéraux ont eux ralenti leur croissance ne faisant qu'envenimer le débat pour l'amener aux plans politique et constitutionnel. Il faut le reconnaître sans spéculation mais avec réalisme, *le secteur de la santé et des services sociaux représente tout de même le principal enjeu de la crise des dépenses publiques.*

- **Le secteur de l'éducation : des économies potentielles difficiles à concrétiser**

Selon le ministère de l'Éducation, la chute du taux de natalité devrait entraîner une baisse de 15 % des effectifs des commissions scolaires pour l'ensemble du Québec d'ici 15 ans. De la même manière que dans les dépenses de santé, les dépenses per capita connaissent une forte tendance à la hausse qui se situe actuellement autour de 5.8 % annuellement, entraînant les dépenses totales vers une hausse moyenne de 5 % alors que la baisse du nombre d'élèves représente déjà 5.8 %.

Nous sommes à nouveau en présence d'un des nombreux paradoxes des finances publiques. Le nombre d'élèves amorce une forte tendance à la baisse pendant que les dépenses stagnent voire continuent de croître. Le nombre d'écoles augmente sensiblement, le corps professoral ne diminue pas réellement pour le moment, le transport scolaire est lui aussi stable.

Les gains budgétaires attendus de ce secteur semblent tarder à se manifester et pour cause. Le secteur de l'éducation demeure un des piliers du modèle étatique québécois et, plus largement, du mode de transferts des solidarités en cours. Les pressions syndicales de la fonction publique dans le domaine et la mobilisation étudiante de 2005 en témoignent parfaitement, l'éducation est un enjeu politique pour le Québec au-delà même des questions de finances publiques.

- **Le secteur du développement économique**

Un préalable est nécessaire à l'analyse du soutien au développement économique. Les formes d'aide au développement économique sont nombreuses et variées. Le support aux entreprises peut revêtir cinq formes³⁶ :

- L'aide directe (subventions en capital et intérêts, revenus garantis);
- L'aide au financement (prêts, garanties, partenariat avec les institutions comme CDPQ ou Investissement Québec);
- L'aide indirecte (équipements, contrats, formation...);
- La réglementation (investissement, concurrence, finance);
- La fiscalité (crédits, exemptions, amortissements, report).

36 Carole MASSÉ dans PAQUET, Gilles, VOYER, Jean-Pierre (sous la direction de). 1993. La crise des finances publiques et le désengagement de l'État, ASDEQ.

Le gouvernement du Québec est passé expert dans l'utilisation de ces formes pour soutenir son tissu économique constitué essentiellement de PME. On remarque immédiatement à l'examen de celles-ci le flou qui entoure la notion de dépenses en développement économique. Reprenant notre constat sur l'importance de l'axe de la constitution des actifs et des passifs, nous constatons que plusieurs de ces aides dépassent le cadre comptable des dépenses de programmes, soit par l'intermédiaire d'agences, soit en prenant la forme d'incitatifs plutôt concrets.

On peut toutefois noter que l'aide directe, la seule réellement quantifiable par la comptabilisation des subventions, ne cesse de croître au Québec. On peut attribuer ce constat à la forte intervention des sociétés d'État et surtout de la caisse de dépôt et de placement qui à elle seule vient modifier la tendance, distinguant le Québec d'un Ontario où l'aide directe aux entreprises stagne relativement.

Autre fait majeur, l'évolution des volumes dégagés pour le soutien économique est fortement sensible à la conjoncture... politique ! C'est en effet en fonction des mandats politiques qu'il est le plus facile de dégager des tendances dans l'interventionnisme étatique direct. Par exemple le mandat du PQ de la deuxième moitié des années 1990 voit la part budgétaire attribuée aux missions d'ordre économique grimper jusqu'à 10 %, constat correspondant parfaitement au phénomène décrit dans les logiques (Résurgence du Québec inc).

Une conclusion s'impose pour le traitement de l'aide au développement économique et aux entreprises, l'étude des logiques de dépenses budgétaires et fiscales est incontournable, ne serait ce que pour en évaluer les volumes...

2.4. L'arbitrage entre politiques industrielles et programmes sociaux, le prix de la croissance et le boom des outils de développement économique

Après la constitution de l'État providence et la période des crises économiques, on assiste au Québec à l'avènement d'un modèle de développement économique prônant davantage l'État comme partenaire et support de la croissance plutôt que moteur principal de l'économie.

Tandis que la Révolution tranquille avait permis la mise en oeuvre de grandes politiques sociales (couverture santé, assurance chômage...) et un rattrapage économique certain par le levier des dépenses publiques, la période 1980-1990 a été marquée par un recul du poids de l'État et une consolidation des politiques, ternie par les crises économiques.

Depuis le milieu des années 1990, les dépenses de l'État s'orientent vers la constitution de réseaux d'outils d'aide au développement économique. À partir d'une logique favorisant à la fois la création et le soutien à l'entrepreneuriat, et l'intervention économique directe par des outils de capitalisation comme la Caisse de dépôt, l'État québécois a contribué de plus en plus à soutenir l'économie tout en continuant de la modeler³⁷. C'est l'État partenaire des projets socio-économiques et des PME. Déjà bien entamée par la constitution des grappes industrielles au début des années 1980 et le

³⁷ BOURQUE, Gilles. 2000. Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement. Québec, Presses de l'Université du Québec.

regroupement des acteurs du milieu économique québécois (Sommets économiques et Tables de concertation), cette tendance majeure aura essentiellement duré une dizaine d'années et abouti à une vaste toile économique encore en chantier (CLD, CRD, CLE, Investissement Québec, SAJE, SGF, Carrefour jeunesse emploi).

La juste part des dépenses pour le développement économique semble être atteinte plus que largement, le gouvernement actuel tend d'ailleurs à la resserrer. Reste à déterminer plus clairement la répartition entre les formes de soutien et la direction stratégique à long terme (accent sur les régions, économie du savoir).

Bien que la documentation répertorie abondamment les dépenses pour le soutien économique, nous avons démontré que celles-ci ne font que s'ajouter aux nombreux avantages fiscaux, réglementaires ou autres pour les entreprises. Il y a ici tout un champ d'études qui mérite assurément d'être traité. Une des pistes de réflexion serait de tenter de quantifier l'ensemble de ces aides en parallèle à un portrait de l'évolution de la fiscalité des entreprises, pour comprendre la globalité des politiques de soutien. Plus simplement, il serait possible de profiter de la compilation des données budgétaires pour produire des statistiques combinant les programmes.

L'arbitrage des politiques industrielles et sociales nous renseigne donc essentiellement sur les phases chronologiques de l'action publique et sur les orientations majeures des volumes.

2.5. Le Québec assume ses choix

Le bref examen de la structure générale des dépenses publiques et des dépenses de programmes nous amène à plusieurs observations quant à l'évolution des volumes de dépenses de l'État québécois.

Au niveau du volume des dépenses générales, la dynamique demeure classique. On observe trois grandes phases. La phase de la Révolution tranquille confirme le rôle majeur de l'État dans l'économie et dans le soutien au développement des politiques sociales, l'État providence s'affirme fortement au Québec et prolonge même son action au-delà du simple rattrapage économique entamé au sortir de la guerre. C'est la constitution d'un véritable modèle de développement autour du rôle économique de l'État, cette phase durera jusqu'à la fin des années 1970 en léger décalage avec les autres pays occidentaux qui ont déjà entamé leur désengagement.

Puis vient la phase des crises économiques pendant laquelle les hausses des taux et un fort taux de chômage plongent les gouvernements dans l'austérité et les déficits. Le rythme d'augmentation du volume des dépenses publiques chute à partir du début des années 1980. C'est la phase du désengagement forcé.

À partir du début des années 1990 s'amorce la phase de consolidation. Le rythme d'augmentation du volume des dépenses publiques continue de faiblir progressivement jusqu'à couvrir essentiellement l'inflation. Les gouvernements s'adaptent aux conditions économiques et revoient leur rôle économique et social. C'est la phase de l'État partenaire qui se complète. Nous verrons dans les

logiques qu'une nouvelle distinction peut faire émerger une phase plus récente déjà perceptible dans l'analyse des volumes, *l'État gestionnaire*. Le niveau du service de la dette est à peu près maintenu, les dépenses de programmes stagnent par rapport à l'économie et les politiques de rationalisation vont bon train.

Autre observation de taille, malgré tous les efforts budgétaires la croissance économique et le niveau d'emploi au Québec ne sont pas toujours au rendez-vous pour des raisons *a priori* essentiellement structurelles (géographie, culture, économie diversifiée). On doit s'interroger sur les conséquences de l'échec relatif d'un tel transfert de richesse au support de la croissance économique. Un État provincial aux politiques sociales larges peut-il se permettre des politiques industrielles aussi soutenues ?

Finalement, il paraît évident que les volumes de dépenses et leurs variations ne peuvent seuls rendre compte de phénomènes autant qualitatifs que quantitatifs. Ces indicateurs dressent le cadre dans lequel s'expriment des logiques et permettent de travailler sur les arbitrages entre programmes. C'est principalement le niveau de l'étude des choix politiques intergénérationnels sur le plan économique. Cela nous conduit donc naturellement à considérer l'importance des logiques de dépenses dans la compréhension des solidarités exercées par l'État.

2.6. La transformation des logiques de dépenses : vers un état partenaire ou gestionnaire ?

2.6.1. *L'impact des volumes sur les logiques, quand la taille de l'État détermine son rôle et ses moyens...*

Il est certain qu'on ne peut comprendre les logiques de dépenses générales et par programmes sans considérer l'influence de la variation des volumes. En effet, l'impact des volumes sur les logiques se situe au niveau des changements de priorités budgétaires, des transferts entre les champs d'action publique.

La part grandissante de la santé et des services sociaux a des conséquences sur les moyens dont disposent les autres programmes. Les restrictions budgétaires imposées aux autres programmes les obligent à revoir leur structure de dépenses respectives. Les missions sont redéfinies en fonction de critères de résultats sans cesse plus stricts et chaque ministère finit par concentrer ses énergies à l'allègement des opérations et de la main d'œuvre. La course à la productivité devient elle aussi un dogme dominant dans la gestion publique reléguant les besoins sociaux à des contraintes, même en santé. La pression financière exigerait la diminution de la taille de l'État sans hypothéquer le panier de services ni la préservation des actifs. L'épisode de la construction du CHUM dévoile tout le paradoxe que le gouvernement doit affronter. Si la bataille du choix du site a été si longue, féroce et coûteuse, c'est probablement que le gouvernement provincial et les acteurs socio-économiques sont conscients que les grands projets publics se feront désormais plus rares, faute de moyens. La balle serait dans le camp des municipalités et des partenariats avec le fédéral.

La crise des finances publiques associée au phénomène de vieillissement de la population est par conséquent caractéristique de l'influence des volumes sur les logiques. Or, force est de constater que le dogme de l'État fort a laissé sa place à celui de l'État minimal ou tout du moins de l'État économiquement optimal. Dans un tel contexte, difficile d'imaginer une réelle crise des dépenses et des niveaux d'augmentation des volumes comparables à l'après-guerre. La crise s'annonce davantage comme une crise des besoins sociaux et comme une mise en question des modes d'intervention de l'État. Si la marge de manœuvre existe toujours, elle est aujourd'hui aussi fortement réduite par un cadre financier plus strict (loi sur le déficit budgétaire).

Le domaine de la fonction publique illustre bien la situation. La crise démographique entraîne une chute des effectifs publics et une hausse des besoins. La baisse du nombre de fonctionnaires modifie la structure des dépenses publiques et occasionne ainsi un changement de nature de la crise potentielle. Le risque réside alors beaucoup plus dans la maîtrise des agents de coûts que dans celle de la gestion de la main d'œuvre. Il y a changement de paradigme. L'État tente de transférer le risque de lourdeur d'opération en tentant de limiter plus ou moins habilement sa taille absolue, sans doute pour amoindrir toute autre crise d'endettement potentielle.

Il serait fort intéressant de documenter davantage cette question de la fonction publique autour d'éléments comparatifs. Son évolution en nombre, celle de la rémunération, des compétences, de la formation, de la planification, du renouvellement... Les gains de productivité ne suffisent pas à expliquer entièrement les changements et les problématiques de main d'œuvre vécue dans le secteur public sont à plusieurs titres révélatrices des transferts de solidarité.

La relation volumes - logiques reste à explorer. Elle semble toutefois importante pour une juste compréhension des logiques et inversement. Cela sous-entend que la distinction entre les deux ne pourrait être qu'une étape vers une vision plus intégrée de la crise des finances publiques.

2.7. L'évolution de la nature des dépenses, le cœur des logiques

L'évolution des volumes de dépenses apporte de nombreuses explications à l'expression des solidarités intergénérationnelles. L'analyse des logiques semble à première vue enrichir la question des logiques d'action, des valeurs de société et du rôle des acteurs. Comme pour les volumes, en avoir une vision chronologique est indispensable à un portrait complet.

À partir de la documentation existante, l'étude des logiques de dépenses dans une perspective de compréhension de la mutation des formes de solidarité peut s'opérer sur deux plans.

L'analyse de l'évolution des ventilations par bénéficiaires et super-catégories (catégories utilisées par les ministères pour la comptabilisation de leurs dépenses et de leurs investissements) constitue la décomposition comptable des dépenses. Comme nous l'avons vu dans la structure générale des dépenses publiques, la vision comptable permet désormais de suivre la constitution des actifs et leur financement par le concept d'immobilisations. S'ajoute à cela une importante série d'informations financières détaillées sur les crédits des ministères et organismes décomposée selon les catégories et super-catégories suivantes :

- ***Catégories***
 - Capital
 - Fonctionnement
 - Intérêt
 - Rémunération
 - Support (soutien financier)
- ***Super-catégories***
 - Affectation à un fonds spécial
 - Créances douteuses et autres
 - Fonctionnement (incluant l'amortissement des immobilisations)
 - Prêts, placements et avances
 - Rémunération
 - Service de la dette
 - Transfert (financement)
 - Immobilisations

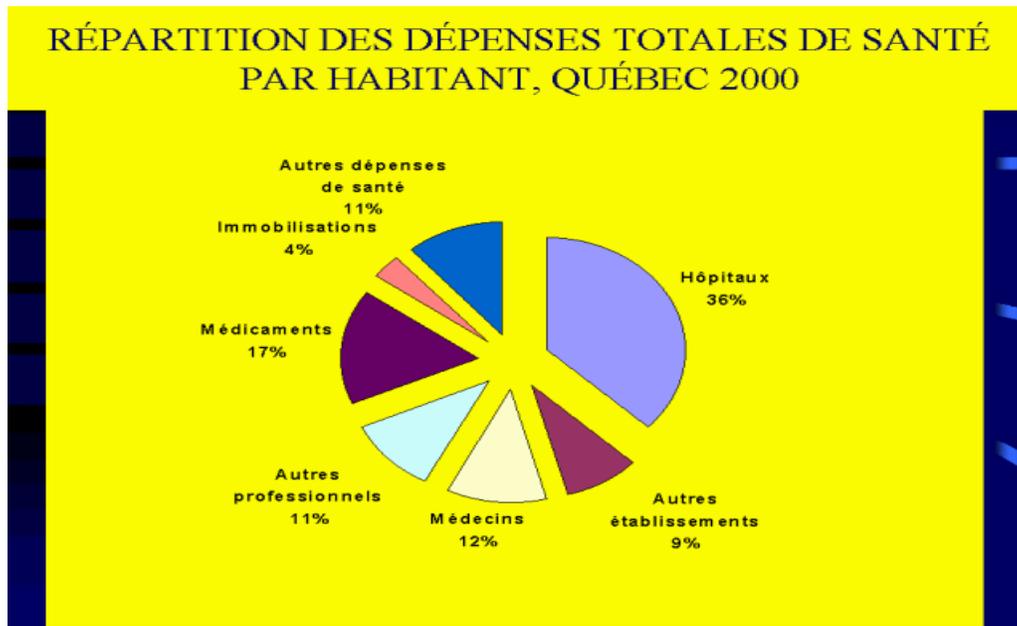
Enfin, la ventilation des crédits par bénéficiaires identifie la destination des transferts économiques opérés, information majeure dans la compréhension des logiques de dépenses.

Le second regard à porter sur la nature des dépenses de chaque programme correspond plutôt aux caractéristiques propres des programmes respectivement étudiés. Les différents ministères produisent des séries statistiques propres à leurs activités qui révèlent des logiques bien particulières.

Le ministère de la Culture a de son côté particulièrement documenté son action et la ventilation de ses dépenses. Il serait aisé de mener une étude poussée sur l'action culturelle, la quantité et la qualité des transferts de richesse qu'elle occasionne. Pour la plupart des autres secteurs, cette information est soit plus confidentielle, soit plus orientée vers la justification des politiques publiques existantes que vers une véritable révélation du sens des logiques de dépenses.

Autre exemple, pour le secteur de la santé, nous suggérons une étude chronologique de la ventilation à partir des éléments illustrés dans le graphique suivant :

GRAPHIQUE 3
Répartition des dépenses totales de santé par habitant, Québec 2000



Pour ce type d'analyse qualitative, les objectifs de la recherche doivent par contre être prédéfinis pour éviter le biais de la disponibilité de l'information et des artifices statistiques.

Les deux axes identifiés précédemment doivent être fortement documentés tant en indicateurs qu'en données. Selon nous, l'étude des logiques de dépenses suppose donc encore plusieurs étapes de recherche, à savoir :

- Un portrait historique complet des volumes de dépenses de programmes du gouvernement du Québec et une analyse de leur évolution. Un tableau de bord socio-économique et/ou des graphiques pourraient présenter pour tous les ministères l'évolution des dépenses et valider au besoin les tendances et les phases déjà observées par le recoupement de la documentation existante et directement accessible. L'étude des logiques devrait s'appuyer sur des tendances de volumes entièrement fiables et complètes. Celles-ci sont trop déterminantes des logiques pour les ignorer.
- La mise en place d'un cadre théorique d'analyse des transferts de solidarités en fonction de l'évolution des politiques budgétaires (volumes) et des catégories de données ventilées (logiques). Une grille d'analyse sociologique (logiques d'action, modèle de développement) ou un tableau de bord socio-économique plus poussé permettraient de présenter volumes et logiques sous le jour des transferts de solidarité. Quels types de changements cherche t-on à observer ?
- Une recherche approfondie de données ventilées et d'analyses gouvernementales des logiques. Les différentes catégories que nous avons identifiées font nécessairement l'objet d'un traitement dont les résultats seraient d'excellents indicateurs des modes de transferts de richesse. La documentation sur les logiques existe mais suppose un travail de mise en relation étroite avec le ministère des Finances et les autres ministères. L'information que nous recherchons est par exemple complètement dispersée

dans le domaine du développement économique alors que pour la culture, le site du ministère lui-même fournit plus de matériel qu'il n'en faut...

- Un premier portrait des logiques par l'analyse des crédits par catégories et par les types de ventilation correspondant aux tendances recherchées.

Hormis ceux mentionnés dans l'analyse des volumes, peu de constats issus de données pures ont donc émergé directement de notre documentation, il faut le dire axée en priorité sur les volumes. Pour les logiques, un travail important de recherche et de validation d'indicateurs reste à fournir.

Pour terminer le bref portrait des finances publiques, nous avons choisi de présenter un élément important dans la compréhension des volumes et dans la recherche d'indicateurs de logiques, le rapport de l'État à l'action socio-économique collective en général et la transformation des configurations partenariales. Vérifiable par certaines données, il est surtout suffisamment documenté pour être mentionné ici.

2.8. L'État partenaire, une étape dans la transformation de l'État providence

Un dernier élément vient compléter le tableau du changement des manières de faire de l'État québécois. Nous l'avons constaté dans les volumes de dépenses et surtout au niveau de l'analyse des budgets, l'État québécois a adopté au sortir des crises économiques des années 1980-1990 un comportement plus responsable financièrement. Laissant un temps de côté un travail de consolidation de ses champs d'intervention traditionnels, il privilégie à partir de 1995-1996 une ligne de conduite plus en lien avec les sphères civiles et marchandes de la société.

La reconnaissance de la contribution de l'économie sociale, notamment, émerge tandis que les milieux syndicaux et communautaires multiplient les initiatives de support au développement d'organisations et réclament un support similaire à celui fourni pour le développement économique (*Marche du Pain et des Roses* en 1996). On assiste alors à une certaine intégration de cette culture de reconnaissance au sein même du gouvernement et des administrations publiques. La création du Fonds de lutte contre la pauvreté, l'accent mis sur le capital de risque institutionnel (Fonds de travailleurs FTQ, CSN, Desjardins...), le soutien aux organismes supports de l'économie sociale (RISQ, Chantier de l'économie sociale), sont autant de mesures qui favorisent la constitution de nouveaux outils collectifs dont la mission prend en compte l'intérêt général.

Pourtant, il faut nuancer l'engagement de l'État dans le domaine de l'économie sociale. Dans ses politiques de reconnaissance, l'État a choisi dans les débuts de favoriser les initiatives en grande partie sur des critères d'autonomie financière et d'impact économique des projets. Puis, constatant un potentiel d'action conséquent et la maîtrise des coûts engendrée par le partenariat, l'État a continué d'appliquer la formule, pour des besoins sociaux connexes au rôle de l'État (économie sociale et solidaire).

Ainsi du simple financement d'initiatives, l'État est passé rapidement au soutien récurrent d'organisations et de regroupements dont les fonctions rejoignent sa mission. C'est la vague du développement économique communautaire et du développement local institutionnalisé, l'État

accompagnateur. Cette organisation est le résultat d'un modèle de concertation et de partenariat qui s'impose au Québec d'abord dans le domaine des politiques industrielles et ensuite progressivement dans les politiques sociales entre 1995 et 2000.

C'est alors qu'émerge au début des années 2000 le concept de partenariat public-privé qui reprend en partie le principe de partenariat revendiqué par le mouvement de l'économie sociale mais cette fois avec une plus forte pression de la sphère publique dans les orientations et les critères de décision et une volonté marquée d'impartir les coûts et les missions de l'État. À la logique de complémentarité amoindrie au nom du principe de réingénierie et de maîtrise des coûts, succède donc tout naturellement à partir des années 2000, celle de la substitution, de la sous-traitance et de la facturation à l'usage.

Pour illustrer ce phénomène général de mutation des partenariats, le cas des Centres de la petite enfance (CPE) est évidemment le plus marquant puisque, en plus de se généraliser à l'ensemble du pays, il fait figure d'expérience politique et d'innovation sociale dans tous les médias, symbolisant l'institutionnalisation d'une nouvelle manière de faire. Il démontre aussi parfaitement le sens dans lequel l'État compte utiliser les ressources des sphères de la société civile et du marché, et le sens dans lequel le gouvernement a perçu les demandes de concertation avec la sphère civile. On peut citer aussi le domaine des services de soins à domicile et de la santé mentale qui font eux aussi l'objet d'arrangements institutionnels particuliers et stigmatisant des enjeux plus généraux.

Lorsque les acteurs suivent la logique comptable de l'État, celui-ci procède dans leur sens et conjugue les ressources comme il le fait dans le domaine des politiques industrielles.

L'État influence désormais moins l'économie par le volume de ses dépenses que par le type de configurations partenariales qu'il adopte. Les acteurs socio-économiques poursuivent un but identique, celui du développement économique, partagent des ressources mais gardent leurs orientations et leurs champs d'intervention respectifs.

Évaluer le volume exact du soutien de l'État québécois à l'économie sociale en général suppose donc une définition exacte du concept qui fait encore largement débat. Toutefois, on peut identifier les principaux modes de support du gouvernement à l'économie sociale dont la contribution au PIB québécois est tout de même d'environ 4.2 milliards \$ de dollars.³⁸

Le premier mode d'action du gouvernement en la matière est la dépense fiscale. Poursuivant sa logique de gestion de la croissance économique, le gouvernement a fourni depuis une dizaine d'années bon nombre d'avantages fiscaux liés aux activités d'économie sociale et continue de maintenir ce soutien aux initiatives, repoussant tant bien que mal et de manière provisoire bon nombre de demandes du secteur privé réclamant un traitement concurrentiel (banques, entreprises de services).

Le second mode d'intervention du gouvernement en faveur de l'économie sociale et non le moindre est le domaine de la reconnaissance institutionnelle. Le Chantier de l'économie sociale, créé en 1999

38 Chantier de l'économie sociale, *De nouveau, nous osons...*, document de positionnement stratégique, janvier 2001.

dans la foulée du Sommet de l'économie et de l'emploi d'octobre 1996, rassemble les différents acteurs de ce mouvement au sens large pour promouvoir et développer le secteur. Il est reconnu par le gouvernement comme un acteur socio-économique incontournable et peut porter sa voix au niveau parlementaire et administratif. De la même façon, bon nombre d'organisations coopératives ou communautaires sont désormais regroupées et outillées de manière à nourrir le dialogue avec l'État. C'est l'époque de reconnaissance du gouvernement péquiste sensible au concept d'économie plurielle et clairement désireux de rallier le plus grand nombre d'acteurs institutionnels autour de son projet de développement du Québec.

À cette vision politique succède un gouvernement libéral dont les priorités annoncées sont la santé de la population et celles des finances publiques. Celui-ci poursuit le mouvement de reconnaissance mais le temporise comme nous l'avons vu par plus d'exigences dans les initiatives d'institutionnalisation de l'économie sociale.

Par exemple, l'intégration progressive du discours du milieu communautaire dans la gestion publique de la problématique du vieillissement de la population confirme un renforcement de cette tendance à la reconnaissance de la pluralité des modes d'interventions sociales et économiques. On peut par contre observer, à partir des années 2000, une volonté marquée de cibler les contributions de l'économie sociale et du milieu communautaire autour de projets précis et d'arrangements institutionnels particuliers plutôt que de continuer de les généraliser dans un cadre identifié.

L'économie sociale rejoint alors les PPP dans l'outillage gouvernemental et doit remettre en cause sa reconnaissance en tant que logique d'action économique et sociale. Il est intéressant de remarquer la correspondance entre l'affaiblissement de la reconnaissance de l'économie sociale et l'avènement du concept de partenariat public-privé.

Alors que la présidente du Conseil du trésor rassemble dans ses discours les deux concepts autour de leur contribution à l'action étatique, nous tenons ici d'une part à préciser l'importance d'éviter la confusion entre les deux systèmes et d'autre part à suggérer qu'ils obéissent à des logiques éloignées de par leurs valeurs et leurs pratiques. Les PPP font d'emblée référence au principe de substitution de l'action publique tandis que l'économie sociale pourtant issue d'une logique de complémentarité, ne semble plus être considérée que par sa contribution au rôle traditionnel de l'État. L'économie sociale serait en passe de constituer un des fournisseurs de services de l'État, un partenaire comme les autres dans la logique des PPP.

Ces deux modes de redistribution et d'intervention à la fois proches mais bien distincts modifient en profondeur les rapports de solidarité dans la société. En plus de ne plus être identifié comme le prestataire de services, l'État se pose comme gestionnaire de ressources et au mieux facilitateur de projets. Pendant qu'il semble se désengager, il soutient davantage les initiatives qui paraissent connexes à la réalisation de ses missions essentielles. C'est tout le paradoxe de la perception de l'action publique moderne. À moins que ce paradoxe ne s'explique par une nouvelle ligne de gestion d'un gouvernement désireux d'affronter ouvertement la crise démographique en prenant des dispositions structurelles et adaptées aux nouveaux modes de fonctionnement économiques et aux nouveaux types d'expression des solidarités.

2.9. Conclusion

Au terme de cette brève présentation, commençons par souligner une fois encore l'importance de la structure générale des dépenses publiques dans la santé financière de l'État. Il faut voir dans cette structure générale des dépenses le cadre d'analyse principal de l'exercice des solidarités puisqu'elle détermine l'arbitrage entre les générations du point de vue du service de la dette, mais aussi par l'établissement de programmes de dépenses et de dépenses fiscales à long terme, rapprochant ainsi en bonne partie la question des revenus à celle des dépenses. De plus, l'approche par la constitution des actifs et des passifs se prête complètement au type d'analyse intergénérationnelle recherché. Plusieurs possibilités d'études sont envisageables à partir des phases chronologiques pour les volumes de dépenses et de catégories sociologiques ou socio-économiques pour les logiques.

Démographie et finances publiques, au lieu d'être opposées, peuvent donc selon nous être traitées autour d'une problématique commune, la crise des finances publiques étant comprise comme la transformation du paradigme étatique au rythme d'un changement accéléré de la société. De cette manière il sera possible de mieux décrire le véritable enjeu, la reconfiguration des solidarités à partir des différentes sphères de la société et d'acteurs nouveaux ou en recomposition.

Dans le registre théorique, le bref portrait des finances publiques nous a aussi permis d'identifier schématiquement quatre phases d'évolution de des finances publiques et de l'action gouvernementale au Québec :

1960-1980	État providence
1980-1995	État économiste
1995-2000	État partenaire
2000-2005	État gestionnaire

La distinction entre les deux dernières phases découle des logiques et mériterait une validation par l'étude plus approfondie des volumes et des logiques de dépenses sur cette période.

Les volumes ont eux permis d'identifier principalement trois phases, la dernière étant l'État partenaire de 1995 à aujourd'hui. La phase gestionnaire ne pourrait être qu'une évolution ou une redéfinition de la phase partenaire. Pour autant, les deux premières phases gagneraient aussi à être documentées et validées de la même manière afin de mieux saisir la correspondance et l'arrimage potentiel des volumes avec les logiques.

L'examen du volume général des dépenses publiques, que l'on parle du gouvernement du Québec ou des trois paliers concernant les Québécois, montre qu'il n'est pas en crise de taille mais bien de poids économique, ce qui est synonyme d'une moindre prise de risque économique. Mieux encore, depuis les dix dernières années, la part du service de la dette dans les dépenses publiques ne cesse de diminuer, dégageant en théorie davantage de moyens pour les dépenses de programmes.

La crise annoncée pointe à l'horizon avec le constat de l'augmentation des dépenses de santé et les difficultés flagrantes de réduction des autres postes de dépenses. Mais si les manifestations de la crise démographique sont déjà bien réelles notamment dans la fonction publique et dans la mutation des besoins sociaux, elles sont loin d'être à leur apogée. La structure financière de l'État pendant ce temps se transforme pour laisser de la place à des politiques industrielles ambitieuses ou à des politiques plus conservatrices de remboursement de la dette, privilégiées en prévision d'une explosion attendue des coûts sociaux. Clientélisme ou prudence éclairée ?

PARTIE III

3. SYNTHÈSE : LES FINANCES PUBLIQUES EN CHANTIER, VERS UNE CRISE DES SOLIDARITÉS FORMELLES ?

Romain Lortille Bruel
- juillet 2006

3.1. Introduction

La démarche de recherche sur le lien entre la crise annoncée des finances publiques et les transformations des solidarités formelles nous a mené dans un premier temps à documenter le plus largement possible la question des finances publiques.

À un stade exploratoire, nous avons retenu dans les deux premiers textes une décomposition plutôt classique et économique des finances publiques entre revenus et dépenses. Afin d'éviter le piège de la présentation économique exhaustive, nous avons choisi par hypothèse d'introduire une distinction entre volumes et logiques. C'est ainsi que nous avons tenté d'introduire directement dans le portrait des finances publiques au Québec des dimensions de nature plus sociologiques propres à faire des liens avec le questionnement sur les solidarités. Volumes et logiques constituent en quelque sorte la passerelle entre la présentation économique et la réalité sociologique, le stade préliminaire à l'analyse sociologique des finances publiques en profondeur.

La première partie de ce Cahier, axée sur les revenus du gouvernement et l'épineuse question de la dette, examine la situation des finances publiques québécoises dans la perspective historique des politiques économiques. Il ouvre la réflexion sur le contexte économique et financier qui a mené à la situation actuelle, la genèse de la crise. On y apprend entre autres que le Québec a vu son endettement croître essentiellement en fonction des politiques de la Banque du Canada et des périodes de récession. Dans leur démonstration, les auteurs soulignent les accents rigoristes de la politique monétaire canadienne sur une longue période et les conséquences désastreuses pour le Québec qui a vécu une période d'endettement majeure alors même qu'il opérait un rééquilibrage de ses finances publiques par une réduction massive de ses dépenses. L'explication du phénomène met alors en lumière l'importance du différentiel entre la croissance et les taux d'intérêt et soulève plus particulièrement la question des leviers réels du gouvernement québécois sur la situation de ses propres finances publiques.

La seconde partie, orientée sur la question des dépenses publiques, vient soutenir ces premiers constats sur plusieurs plans. En proposant d'étudier l'articulation des finances publiques autour de leur structure générale, puis d'examiner plus particulièrement l'évolution du volume des dépenses de programmes, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure les dépenses publiques avaient pu intervenir dans les crises d'endettement successives. Cet examen de l'évolution des dépenses publiques notamment par rapport au PIB vient en l'occurrence confirmer certes une spécificité

québécoise en matière de modèle de finances publiques par le type de choix adoptés, mais plus important, il confirme une bonne tenue des finances publiques québécoises depuis les crises économiques et valide l'idée d'un endettement construit sur des crises de revenus et de taux. Le texte suggère enfin brièvement une approche méthodologique pour appréhender les logiques de dépenses et leurs liens avec les volumes.

L'étude successive des revenus puis des dépenses a donc permis de distinguer des tendances parallèles dans les volumes comme dans les logiques. Cette matrice d'étude permet par conséquent de documenter suffisamment la question des finances publiques. Cela nous amène tout naturellement à envisager un angle d'étude pour articuler les liens entre finances publiques et transformations des solidarités qui reprenne ces tendances de manière plus ciblée sur la question du phénomène de crise et donc davantage axé sur la compréhension de la transformation des solidarités formelles.

3.2. Les facteurs majeurs de transformation des finances publiques

Nous avons répertorié ici les constats effectués dans les précédents textes qui doivent être retenus dans l'identification des facteurs explicatifs de la transformation des finances publiques. Nous avons pertinemment retenu les éléments tels que présentés dans les précédentes parties afin de permettre au lecteur de retrouver aisément les concepts ici résumés et de juger dans un premier temps du traitement qui pourrait en être fait. Nous avons ensuite tenté de rassembler certains de ces éléments issus de l'étude des volumes et des logiques autour de la question de la crise potentielle des finances publiques et de les catégoriser selon leur influence sur une crise potentielle.

3.3. Les éléments à retenir

La politique économique :

- Privatisation de la dette ;
- Politique délibérée de décroissance des recettes en lien avec les crises de déficit et la constitution de la dette ;
- La fiscalité est fortement soumise à la concurrence des autres pays et provinces ;
- La part de la contribution des entreprises diminue considérablement avec le temps ;
- Arbitrage entre les taux d'intérêts et la croissance du PIB.

La démographie :

- Baisse des revenus structurelle (rapport de dépendance en hausse) ;
- Mutation de la nature des bénéficiaires ;
- Hausse des coûts de santé et de services sociaux ;
- Diminution théorique des coûts en éducation ;
- L'immigration, un outil indispensable de développement ;
- Discours et comportements socioéconomiques anticipateurs.

Le volume général et la structure des dépenses publiques :

- L'évolution des dépenses générales du Québec en fonction des trois paliers de gouvernement, sensiblement similaires ;
- Constante restriction des dépenses publiques par rapport au PIB depuis la fin de l'État providence, baisse du poids économique de l'État québécois ;
- Constante augmentation des volumes, augmentation soutenue de la taille de l'État québécois ;
- Loi sur l'équilibre budgétaire et créativité comptable, les tenants de l'endettement structurel ;
- Problématique de la dette traditionnelle et influence du service de la dette sur l'équilibre budgétaire (facteur principal de croissance des dépenses générales) ;
- Apprentissage financier du milieu politique suite aux crises pétrolières et resserrement évident de la gestion publique.

Les dépenses de programmes :

- Le Québec comparé aux autres provinces, connaît une évolution du volume des dépenses de programmes identique par rapport au PIB mais différent au niveau absolu depuis les années 1970 (politiques sociales fortes). L'écart est stable sur cette période ;
- État québécois financièrement plus exposé aux crises et aux enjeux par sa taille ;
- Santé et services sociaux, Éducation et culture, plus de 58% du budget et part en augmentation constante ;
- Le secteur de la santé au Québec est particulièrement sensible aux augmentations de dépenses car il est large, essentiellement public et en modernisation (technologies, médicaments) ;
- Budget en éducation stable malgré un léger potentiel de réduction ;
- Budget pour le développement économique important, désormais diversifié et contrôlé, question d'orientation (régions, économie du savoir...) ;
- Années 1990, période de consolidation du modèle québécois après crises (politiques industrielles fortes) ;
- Années 2000, phase globale charnière «d'évolution tranquille» tout de même propice aux marges de manœuvre et surtout déterminante de l'avenir. Retour relatif aux questions de politiques sociales.

Les logiques de dépenses :

- Influence forte des volumes sur les logiques ;
- Après l'État maximal, l'État optimal et accompagnateur ;
- Cadre financier et international plus strict (loi déficit, transferts fédéraux, OMC) ;
- Institutionnalisation progressive de l'économie sociale mais plus en substitution qu'en complémentarité, recours aux PPP ;
- État gestionnaire plus que partenaire.

3.4. Les facteurs de crise

Si le portrait des finances publiques tracé par les deux parties permet de relever des tendances marquantes dans l'évolution des finances publiques, il a aussi démontré une importance grandissante du discours de crise et une participation active des différents acteurs socio-économiques au phénomène, avec souvent le gouvernement québécois en tête.

Que cela soit au niveau de la gestion de la dette ou de la structure des dépenses publiques, les analyses des parties I et II font état d'une situation préoccupante pour la pérennité des programmes sociaux tels que nous les connaissons, mais elles ne concluent pas directement à l'existence d'une crise inévitable et généralisée des finances publiques. Certains facteurs de déséquilibre doivent tout de même être retenus pour mieux cerner l'ampleur des transformations à venir.

Les facteurs de déséquilibre des finances publiques :

- Privatisation de la dette ;
- La fiscalité est fortement soumise à la concurrence des autres pays et provinces ;
- Constante augmentation des volumes, augmentation soutenue de la taille de l'État québécois ;
- Réduction de la population active et des revenus afférents ;
- Augmentation effective des coûts de santé et de services sociaux et part grandissante dans le budget ;
- Augmentation structurelle de la dette brute malgré la loi sur le déficit zéro ;
- Crise du marché du travail et du renouvellement de la fonction publique ;
- Influence forte des volumes sur les logiques, héritage de l'État providence.

À l'inverse, certains facteurs ont présenté des caractéristiques propres à suggérer un diagnostic plus tempéré de la crise et quelques pistes de compréhension du potentiel d'adaptation des gouvernements à venir.

Les facteurs compensatoires possibles:

- Les dépenses publiques du Québec suivent une évolution comparable à celles des autres provinces ;
- Constante restriction des dépenses publiques par rapport au PIB depuis la fin de l'État providence, baisse du poids économique de l'État québécois ;
- Arbitrage entre les taux d'intérêt et croissance du PIB maîtrisée et saine utilisation de la dette ;
- Discours anticipateur de crise des finances publiques adopté par les acteurs ;
- Existence d'une marge de manœuvre sur un horizon de court terme déterminante : période de choix politiques ;
- Mutation des besoins sociaux et de leur expression, individualisation du discours ;
- Innovation dans les politiques publiques et les pratiques de gestion publique ;
- L'immigration, une solution certes limitée mais pas épuisée ;
- Baisse relative des coûts en éducation à moyen terme ;
- Après État maximal, État optimal et accompagnateur.

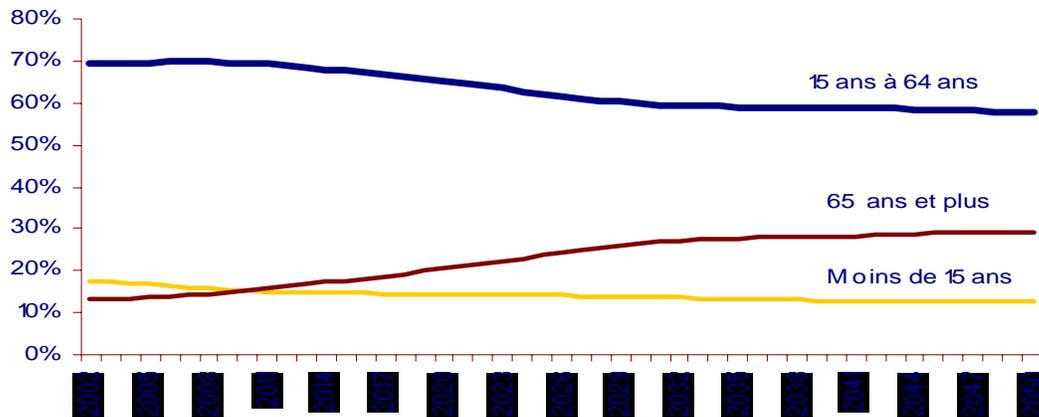
3.5. Perspectives et ajustements

3.5.1. La dimension intergénérationnelle, un incontournable du débat, un enjeu à part entière

Le vieillissement de la population québécoise est une réalité reconnue et largement documentée. Nous avons choisi ici de compléter le portrait tracé par le second texte en présentant le lien entre finances publiques et démographie et ses implications. Il est généralement résumé ainsi :

- La baisse de la population active entraîne une diminution des revenus de l'impôt sur les particuliers et la baisse proportionnelle des revenus de l'État ;
- L'augmentation de la part des classes d'âge plus élevées provoque une augmentation des coûts totaux des services à la population, essentiellement dans le secteur de la santé.

GRAPHIQUE 4
Scénario démographique de l'Institut de la Statistique du Québec



Scénario démographique de l'Institut de la Statistique du Québec

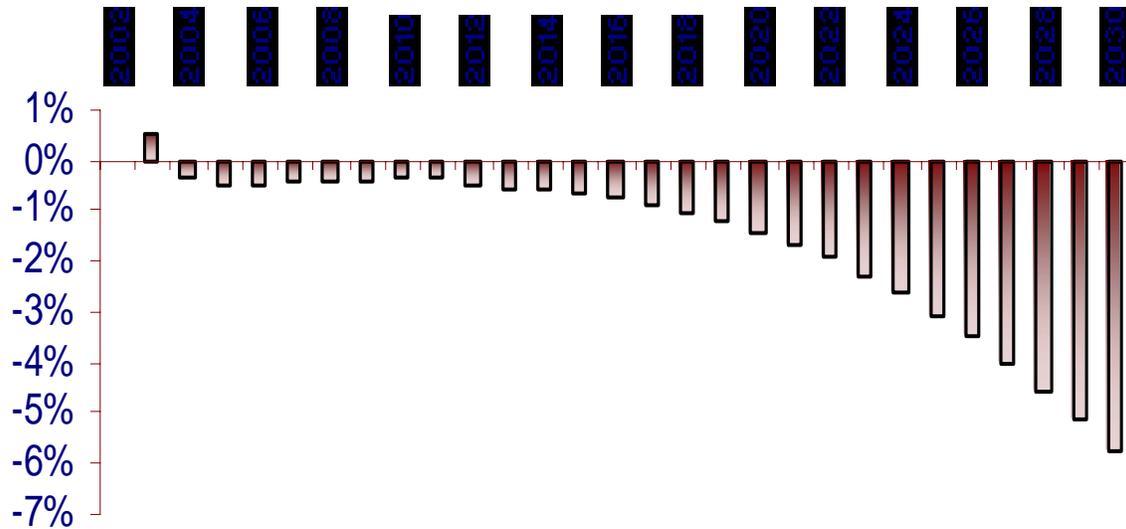
Le présent graphique prévisionnel de l'Institut de la statistique du Québec illustre parfaitement le phénomène et fournit, par la répartition entre actifs et inactifs, une meilleure vision de ses réelles conséquences sur les finances publiques. On observe en effet un tassement du pourcentage de la population active progressif de 2011 à 2029 d'environ 10 % tandis que dans le même temps le pourcentage de la population de 65 ans et plus augmente de plus de 15 %, donc à un rythme plus élevé.

Du point de vue de l'équilibre budgétaire, la baisse des revenus pourrait ainsi être moins rapide que la hausse des coûts, dans la mesure où les coûts associés aux moins de 15 ans suivraient eux aussi une trajectoire proportionnelle à leur part dans la société c'est-à-dire à la baisse. Ce scénario est d'autant moins réaliste que la croissance plus faible des coûts en éducation ne saurait contrecarrer la hausse rapide du coût des soins de santé³⁹.

Or selon les projections du ministère des Finances du Québec, le solde budgétaire disposerait bien d'un faible répit d'une dizaine d'année avant de subir une baisse majeure et exponentielle en dépassant -1 % du PIB à partir de 2017. À cela le gouvernement du Québec a répondu par la mise en place de la loi sur le déficit zéro dont l'objectif est de stabiliser la croissance potentielle des déficits et d'éviter ainsi le phénomène de crise.

³⁹ Conference Board of Canada. 2002. Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, Document préparé pour la Commission sur le déséquilibre fiscal, février.

GRAPHIQUE 5
Projection du solde budgétaire (en pourcentage du PIB)

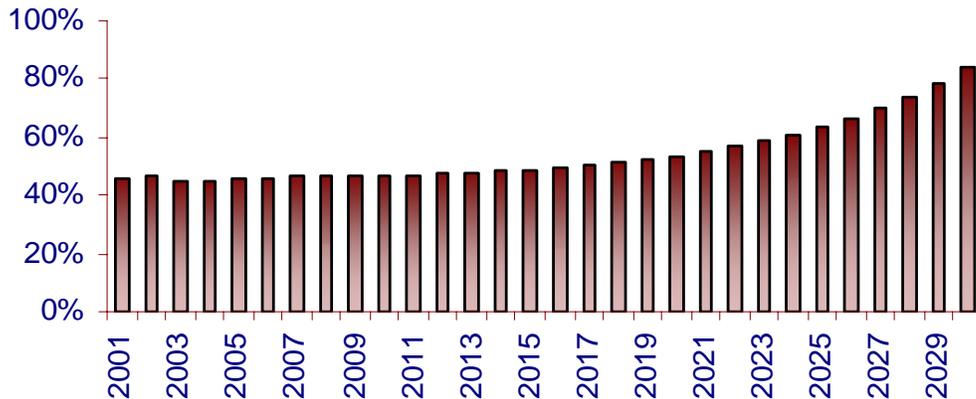


Projection du solde budgétaire (en pourcentage du PIB)⁴⁰

Malgré tout, le second texte nous démontre que la loi sur le déficit zéro a été insuffisante à enrayer le phénomène d'endettement et par conséquent le risque de mise en danger des finances publiques québécoises. Il est ainsi évident que le rythme actuel d'endettement observe effectivement les tendances des scénarios avancés par le gouvernement au moment même de l'introduction de la loi sur le déficit zéro comme en témoigne le graphique suivant. On y distingue aisément à la fois la marge de manœuvre structurelle jusqu'à 2013 et le même emballement à partir de 2025 en cas de statu quo.

⁴⁰ GIRARD, Stéphane. 2003. Direction Analyse et suivi des finances publiques, Ministère des Finances du Québec, Vieillesse démographique et dette du Québec, Présentation à l'ASDEQ, 16 mai.

GRAPHIQUE 6
Projection de la dette totale du Québec



Projection de la dette totale du Québec (en pourcentage du PIB)⁴¹

La crise démographique est donc sans conteste l'élément déclencheur de l'ensemble d'une réflexion visant à remettre en cause les représentations traditionnelles des finances publiques. Tel que nous l'avons exposé dans le second texte, le phénomène de vieillissement de la population et ses conséquences économiques potentielles engendrent un emballement du discours sur les finances publiques comparable à celui vécu lors de la crise monétaire des années 1980-1990. Il faut en effet reconnaître que la situation est préoccupante dès l'horizon 2010 et que le déséquilibre s'accroît rapidement par la suite. Les rapports Clair, Ménard et Séguin sont explicites, la situation démographique exige du gouvernement qu'il prenne des dispositions pour éviter une crise annoncée.

On assiste donc à une reconnaissance évidente de la dimension intergénérationnelle de l'action étatique. Plus encore, l'imbrication de la baisse des revenus et de la hausse des coûts de santé intègre le principe de solidarité entre les générations. *Il devient clair que la question de la dette n'est pas seulement économique, elle implique de considérer l'expression des solidarités intergénérationnelles.*

3.6. Les réponses proposées

Pour de nombreux économistes, la question centrale concernant les finances publiques réside dans la capacité de l'État à supporter une nouvelle situation économique défavorable sur plusieurs plans. Les moyens d'intervention traditionnels sont-ils encore opérants pour affronter la crise démographique ou

⁴¹ GIRARD, Stéphane. 2003. Direction Analyse et suivi des finances publiques, Ministère des finances du Québec, vieillissement démographique et dette du Québec, Présentation à l'ASDEQ, 16 mai.

les différentes sphères de la société doivent-elles s'adapter à une situation problématique à venir ? Dans notre portrait de la situation, deux constats ressortent en réponse à ce point de vue.

Dans un premier temps les politiques monétaires sont désormais orientées directement vers la stabilité économique, avec la maîtrise de l'inflation comme objectif principal et même unique, la Banque centrale du Canada dispose de peu de marge de manœuvre. De plus, dans le contexte de la fédération canadienne, la diversité des profils budgétaires des provinces et de leurs caractéristiques socioéconomiques et démographiques limite considérablement à nouveau tout potentiel d'intervention. Les disparités sont trop nombreuses et contradictoires pour envisager toute action globale à ce niveau. La recette monétaire est donc désormais écartée d'emblée car difficile d'application et historiquement chargée de conséquences. Du fait de l'échec passé de l'outil monétaire et de la nécessité flagrante de la lutte contre l'inflation, les politiques budgétaires représentent donc le principal instrument de régulation économique à disposition.

Dans un second temps, l'examen des politiques budgétaires a fait ressortir l'existence d'une marge budgétaire tout de même en progrès, propice à des choix face à une crise potentielle, et l'avancement tout particulier du discours de crise, propice à justifier ces mêmes choix.

Dans ce registre, les arguments développés dans le *Manifeste pour un Québec lucide* sont particulièrement représentatifs du débat en cours. Que cela soit pour abaisser le fardeau fiscal des Québécois ou pour dégager une marge de manœuvre supplémentaire en prévision de la hausse des coûts de santé, continuer de réduire le service de la dette et de rationaliser le secteur public seraient les garanties contre une nouvelle crise des finances publiques. De surcroît, cette approche permettrait de combler le retard économique du Québec encore existant. Du côté de la sphère privée, l'analyse et la participation au discours de crise sont similaires et les acteurs reprennent le plus souvent les arguments de rationalisation de l'État et de remboursement de la dette⁴².

On comprend dès lors comment les prévisions de crise alimentent des choix de rigueur dans un climat budgétaire pourtant relativement positif. C'est là le principal argument des partisans d'un *Québec solidaire*⁴³ pour qui la dette ne saurait être un problème alarmant et qui posent des questions de solidarités générationnelles plus qualitatives.

La réponse la plus intéressante à notre question est venue de façon plus inattendue du gouvernement québécois lui-même. Sans attendre le règlement de la question du déséquilibre fiscal, le gouvernement provincial a entrepris de poursuivre son action sur le chemin de la réduction de la dette.

Le dépôt du budget 2006 du gouvernement du Québec a en effet été marqué par l'annonce de la création d'un Fonds des générations pour répondre à la crise des finances publiques. Résultat d'un long processus de réflexion du gouvernement libéral entamé à partir de 2004, le projet de loi déposé

42 TAILLON, Gilles, Président du Conseil du patronat du Québec. 2002. «Du rapport Séguin à la Commission Romanow : rembourser la dette pour être en meilleure santé», Le Soleil, 20 mars.

43 Manifeste pour un Québec solidaire (1er novembre 2005).

en mai 2006⁴⁴ consacre la reconnaissance de l'endettement public comme menace à l'équité intergénérationnelle et à la pérennité des programmes sociaux.

La proposition de *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* est donc certainement, après la Loi sur le déficit zéro, le pas le plus marquant réalisé par le gouvernement du Québec en matière d'équité intergénérationnelle. Affecté exclusivement au remboursement de la dette du gouvernement, le Fonds des générations est placé sous la gestion de la caisse de dépôt en collaboration avec le ministre des Finances. Il a pour objectif de ramener d'ici 2026 le niveau de la dette publique à 25 % du PIB. Il est constitué de sept sources de financement :

- Des sommes provenant de la location et de l'exploitation de forces hydrauliques ;
- Une partie des bénéfices réalisés par Hydro Québec sur ses ventes d'électricité à l'extérieur du Québec, découlant de l'ajout de nouvelles capacités de production ;
- Des sommes provenant de droits ou redevances pour le prélèvement de l'eau ;
- De sommes provenant de la vente d'actifs, de droits ou de titres du gouvernement ;
- Des sommes versées en vertu de la loi sur le curateur public ;
- De dons, legs perçus par le gouvernement et que celui-ci verse au fonds ;
- Des revenus de placement du fonds.

Deux questionnements majeurs doivent être soulevés à la lecture d'un tel projet et des documents officiels le soutenant⁴⁵.

3.6.1. *Quelle est la pertinence d'un Fonds des générations dont l'objectif est calqué sur celui de la politique d'endettement zéro ?*

Le premier élément du projet de loi à observer est la cible d'endettement choisie par le gouvernement. Deux constats s'imposent, sur la forme et sur le fond. Tout d'abord, le choix d'évaluer l'objectif d'endettement par un indicateur mesurant la dette brute en fonction du PIB est discutable sur plusieurs aspects. S'il confirme l'importance que nous avons accordée dans le second texte du cahier à ce type de mesure, il tend nécessairement à complexifier un débat déjà lourd de confusions. Dans un registre similaire, le choix de retenir le montant de la dette brute dans cette loi pour représenter le niveau d'endettement est tout autant discutable. Dans le débat traditionnel sur l'endettement public, les économistes retiennent en effet généralement le ratio Dette nette/PIB plus représentatif de l'endettement réel d'un État et de sa réelle santé financière. Dans le cas particulier du Canada et des comparaisons interprovinciales, ceux-ci retiennent aussi le plus souvent l'indicateur de Dette nette. La seule conclusion qu'il faut toutefois en tirer à ce niveau est que le niveau de la dette dans le projet de loi actuel paraît tout simplement plus élevé et l'objectif d'autant plus important à atteindre.

Hormis la méthode adoptée pour mesurer l'endettement, la cible choisie pour le fonds des générations doit aussi retenir notre attention. Le seuil d'endettement de 25 % par rapport au PIB en 2026 est en effet symbolique à plusieurs niveaux. Du point de vue de la comparaison avec les autres provinces, il s'agit du niveau actuel de l'Ontario et approximativement de la moyenne des provinces canadiennes.

⁴⁴ Québec, Assemblée nationale. 2006. Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.

⁴⁵ Ministère des finances du Québec. 2006. Le Fonds des générations : Pour favoriser l'équité entre les générations, la pérennité des programmes sociaux et la prospérité.

Il s'agit du niveau d'endettement en 2026 que le gouvernement du Québec pourrait atteindre en respectant une politique d'endettement zéro au sens strict du terme. Ainsi, dans un scénario de statu quo des finances publiques supposant une politique de déficit zéro accompagnée d'un endettement annuel d'environ 1.5 milliards, les trente milliards de dollars annoncés pour rembourser la dette d'ici 2026 viendront à peine combler l'endettement réalisé sur la même période, et ce dans l'hypothèse où le gouvernement n'engage pas de politique de dépenses d'envergure d'ici ce terme.

Cela nous amène à comprendre que le gouvernement du Québec par sa loi sur la réduction de la dette souhaite simplement en réduire le poids économique par rapport au PIB ou tout du moins considère que c'est la seule garantie qu'il est en mesure d'offrir.

3.6.2. *De quels fondements relève le choix des sources d'approvisionnement du Fonds et quelles en sont les conséquences?*

Cette seconde question nous a amené à examiner précisément les différentes sources d'approvisionnement encore une fois en distinguant volumes et logiques. Il s'avère qu'une partie des sources de financement, les redevances hydrauliques et quelques sources plus modestes, sont relativement prévisibles et récurrentes.

En contrepartie, on doit absolument observer dès à présent le caractère hypothétique de quelques-unes des sources énoncées. Soit elles ne sont pas matérialisées actuellement et dépendent de la conjoncture future comme dans le cas de la partie des bénéfices réalisés par Hydro-Québec sur ses ventes d'électricité à l'extérieur du Québec, découlant de l'ajout de nouvelles capacités de production; la matérialisation des montants est alors conditionnelle à plusieurs facteurs. Soit le projet de loi trouve des sources de financement dans des taxes et des montants qui n'existent pas encore et dont l'évidence est aussi à mettre en doute. Par exemple, la taxe sur le prélèvement de l'eau n'est pas encore en vigueur et les ventes d'actifs sont par définition peu prévisibles et chiffrables. En bref, une partie des volumes du Fonds est garantie, une autre ne l'est pas du tout. On peut dès lors avoir des doutes sur le réalisme du Fonds et sur sa capacité à remplir son objectif.

Cette complexité des volumes est par contre riche d'enseignements pour ce qui est de l'étude des logiques. On peut considérer dans chacune de ces sources de financement une logique sous-jacente plus ou moins proche de l'équité intergénérationnelle. Ainsi il apparaît tout à fait naturel que les dons, legs, sommes provenant de la loi sur le curateur public et diverses ventes d'actifs se retrouvent à contribuer au remboursement de la dette.

Pour ce qui est de la taxe sur le prélèvement d'eau, elle combine quant à elle une logique multiple de pérennité des ressources et de responsabilité des générations les unes envers les autres. Il y a là matière à réflexion d'autant que bien des paradoxes peuvent surgir dans ce type de relations d'imputabilité indirecte. Enfin, les sources liées à l'exploitation des forces hydrauliques relancent ouvertement un débat qui couvait sous plusieurs formes au Québec. La réponse actuelle semble claire avec le Fonds des générations, l'utilisation des revenus de Hydro-Québec pour rembourser la dette est pour le gouvernement actuel justifiée et réalisable. Il s'agit là encore d'une rupture dans les manières de faire du gouvernement québécois et d'une véritable boîte de Pandore pour les futurs décideurs.

Ces premiers constats nous forcent à devoir considérer avec d'autant plus d'attention la dimension intergénérationnelle du règlement de la question de la dette

3.7. Des surprises en perspective ?

Les éléments que nous avons identifiés dans la première partie de cette synthèse puis tenté de classer selon leur portée, sont issus de l'observation stricte des finances publiques et doivent être intégrés au contexte général d'évolution de la société québécoise.

Il serait limité d'analyser convenablement ces perspectives sans évoquer la dimension internationale de la problématique. La mondialisation des marchés, la hausse inquiétante du coût de l'énergie et les diverses tensions politiques en jeu viennent déterminer bon nombre des contraintes qui pèsent sur les administrations publiques tant du point de vue de la gestion de la dette que de celui des revenus et des dépenses. Un environnement politique et économique instable réduit en effet considérablement la prévisibilité en matière de finances publiques. Au stade des constats il aurait été imprudent de tenter d'intégrer de tels paramètres. Pourtant, certains paramètres méritent d'être évoqués.

Curieusement, il faut cependant préciser que pour la question de la dette, la possible évolution à la hausse des taux ne saurait *a priori* être l'épouvantail que certains agitent. «*L'arithmétique est incontournable : avec une dette de 120 milliards, chaque augmentation d'un point des taux ajoutera, à terme, 1,2 milliard au service de la dette*»⁴⁶ clament certains partisans d'un changement de cap vers le remboursement de la dette.

Or il se trouve qu'environ les deux tiers du montant brut de la dette (68 %) sont contractés à taux fixe⁴⁷ et que l'on peut faire confiance au gouvernement pour anticiper au mieux les variations et renouveler adéquatement ses emprunts et leur répartition. Cela semble en tout cas la leçon essentielle retenue par la plupart des gouvernements suite aux crises économiques des années 1980-1990⁴⁸. À moyen et long termes donc, la problématique des taux est plus complexe mais moins inquiétante qu'elle n'y paraît. Elle a au moins le mérite de révéler l'emballement du discours actuel sur les finances publiques et illustre parfaitement la limite et la fragilité des arguments purement arithmétiques sur la question de la dette.

Sous un autre angle, la libéralisation des échanges et la mutation de l'économie traditionnelle ont modifié les structures des solidarités en profondeur. Sous les pressions concurrentielles, les économies occidentales sont sans cesse en cours de renouvellement ce qui n'est pas sans créer des crises sectorielles, géographiques et surtout une déstabilisation du monde du travail. L'OMC, l'ALENA, les fluctuations du taux de change sont autant d'éléments externes qui ont participé à structurer l'économie et le marché du travail. Le cas du secteur manufacturier est un des nombreux exemples dans lesquels la donne a changé, propulsant une partie des acteurs dans des problématiques de chômage, de reconversion, d'exclusion et d'autres phénomènes peut-être marginaux jusqu'alors. La fin de l'État providence coïncide avec les crises économiques qui ont appelé des solutions

⁴⁶ Manifeste pour un Québec lucide, 19 octobre 2005.

⁴⁷ Manifeste pour un Québec solidaire, 1er novembre 2005.

⁴⁸ LAGACÉ, Chantale, TELLIER, Benoît. 2005. La « crise » des finances publiques. Genèse et interprétations, Partie I de ce Cahier.

nouvelles. Le renouvellement du modèle de développement ne pouvait se faire que dans la foulée d'un État providentiel et accompagnateur pendant les crises.

Le gouvernement québécois s'est trouvé aux prises avec des problématiques de solidarités économiques et sociales réclamant une autre approche que celle de l'État providence et des moyens relatifs inférieurs à ceux dont il disposait pendant les «Trente glorieuses». Dans ce contexte, on a alors progressivement assisté à l'avènement de l'État dit partenaire⁴⁹.

Pourtant un tour d'horizon des différents types de crise que nous avons évoqués permettrait sans doute de constater que cette transformation ne s'est pas complètement opérée et pour cause. La tentative de réingénierie de l'État et le virage développement durable effectués à partir des années 2000 relèvent d'un diagnostic plus sévère sur la situation du Québec qu'auparavant. Partant du postulat que la société québécoise et l'économie en particulier font encore face à bon nombre de rigidités, fort de son mandat électoral, le gouvernement paraît dans ses actions avoir privilégié les logiques marchandes et entrepreneuriales plutôt que la vision plus partenariale qui s'est développée à la suite de la Révolution tranquille. Ce qui est vrai pour les politiques industrielles semble aussi se vérifier dans le domaine des politiques sociales comme nous l'avons constaté dans l'analyse des logiques de dépenses. De plus, l'accent important mis sur la gestion de la dette et le caractère concurrentiel des finances publiques du Québec est le principal indicateur du virage adopté.

Tandis que le Québec misait sur la taille et l'envergure de son économie avec le Québec partenaire, il s'en tient actuellement à l'efficacité économique. Il en résulte selon nous une approche moins accompagnatrice, centrée davantage sur les missions traditionnelles que nous avons nommée État gestionnaire. Le modèle de développement québécois continue sa transformation et effectue le passage de l'économie industrielle semi-planifiée dans le consensus à l'économie des services flexible et performante économiquement. Les indicateurs économiques en témoignent avec le plus bas taux de chômage au Québec depuis 1975. Les indicateurs sociaux sont quant à eux moins unanimes et soulignent tout de même la persistance des phénomènes de pauvreté et l'accroissement inégal de la richesse selon les groupes socioéconomiques.

L'environnement économique prévisible qui constituait le moteur du modèle d'État providence fait désormais défaut, l'outil des politiques monétaires est désormais bloqué, la gestion des finances publiques s'en trouve alors propulsée au rang d'outil principal de gestion des cycles économiques et sociaux et par extension comme premier rempart économique pour les individus et les groupes.

3.8. Conclusion générale

De l'ensemble de cette réflexion sur les finances publiques québécoises et la transformation des solidarités émerge une multitude de questionnements. La synthèse des textes a permis d'en identifier bon nombre et d'en approfondir certains. C'est pourquoi nous avons choisi de présenter en conclusion générale de ce cahier les principaux axes de compréhension de notre problématique qui articulent le lien étroit entre finances publiques et expression des solidarités.

49 BOURQUE, Gilles L. 2000. Le modèle québécois de développement de l'émergence au renouvellement, Presses de l'Université du Québec.

3.8.1. L'activité économique comme moteur des changements

La bonne santé économique demeure un gage de pérennité de l'action étatique. Dans la perspective de la dette en fonction de l'évolution de l'environnement économique, les taux demeurent tout de même sur le plan purement économique le principal élément à surveiller et une raison valable de diminuer le poids économique de la dette (par rapport au PIB) mais aussi son coût potentiel.

À ce stade d'une réflexion exploratoire, il est important de souligner que si la crise des finances publiques touche la question des volumes, il ne saurait être question pour le problème des dépenses publiques et de la pérennité des programmes sociaux d'une simple et unique crise des volumes. Rappelons que le niveau d'endettement demeure, malgré la complexité de l'économie politique un compromis entre les besoins présents et les coûts actuels et futurs du financement. La dette doit par conséquent être analysée comme un indicateur du niveau de soutien à la construction de la société, et par extension un indicateur relatif de l'équité intergénérationnelle.

De plus, le survol des logiques de dépenses permet déjà d'entrevoir que la transformation des logiques semble au cœur du changement de paradigme des finances publiques et mérite à ce titre une étude plus approfondie.

Apparaît donc moins une crise actuelle des finances publiques au sens premier du terme, qu'une transformation globale du système à laquelle les acteurs réagissent et s'adaptent en poursuivant la plupart du temps des intérêts de court terme. Cela se manifeste par une prise de conscience certes récente mais accentuée par l'amplification du discours en vigueur.

3.8.2. La reconfiguration des rôles entre les sphères de la société : la mutation des solidarités

L'ensemble des éléments relevés dans la première partie peut amener à considérer l'importance de la dette comme un argument central et valable de la compréhension d'une crise potentielle des finances publiques. En d'autres termes, *l'accroissement prévisible des dépenses dues au vieillissement de la population, notamment en santé, n'est pas la seule menace à l'équilibre des finances publiques québécoises. C'est plutôt la spirale de la dette conjuguée à la nouvelle baisse structurelle prévue des revenus qui plonge l'ensemble du monde politique et économique dans l'angoisse d'une nouvelle crise.*

Cette conclusion met directement en relief la question de la pérennité des programmes sociaux et de l'État dans sa conception traditionnelle d'État providence ou même partenaire. Il devient gestionnaire et par le fait même confie la direction des opérations en partie aux autres sphères de la société. L'action publique est pilotée par la rigueur budgétaire. C'est à ce niveau que les acteurs socio-économiques se positionnent pour le moment davantage en faveur de politiques qui laissent la place à l'intervention des autres sphères.

Nous l'avons documenté, les politiques publiques successives depuis la fin des années 1990 concentrent les efforts d'une part sur l'équilibre budgétaire et d'autre part sur le soutien à la croissance économique. Ce qui est plus surprenant de constater au tournant 2000 et pour les budgets consécutifs, c'est la redirection vers la notion de service aux citoyens et l'affirmation d'un attachement plutôt nouveau à la réponse des besoins individuels. Jusqu'alors le modèle québécois consistait en une continuité des programmes sociaux et en la consolidation du modèle économique basé sur le consensus. Par conséquent, le modèle québécois s'est incontestablement transformé.

3.8.3 L'État moderne, un outil évolutif

La conception traditionnelle de l'État providence semble donc avoir la vie longue, du moins du point de vue du discours. La crise démographique qui s'amorce actuellement pousse les acteurs à remettre en cause plusieurs postulats entourant les solidarités ce qui semblerait à première vue réduire l'engagement de l'État et l'universalité de son action.

Or, dans l'étude des volumes de dépenses, aucun élément n'amène à envisager un mouvement unilatéral de retrait de l'État. Nous avons même constaté l'ampleur à venir d'un État désormais responsable de la prise en charge de nombreux types de solidarités. Certes à ce niveau, la transformation des logiques de dépenses laisse envisager une certaine marge de manœuvre, propice à des choix politiques. La mise au pas des politiques industrielles ambitieuses et le resserrement des politiques sociales participent à réduire l'implication directe de l'État.

La visibilité de l'action étatique est amoindrie, ramenée aux dossiers symboliques et présentée sous le jour d'une crise annoncée des finances publiques. Ce n'est toutefois pas suffisant pour programmer le désengagement d'un État dans une perspective de demande accrue de services de santé et de services sociaux.

Quant à la portée des solidarités exercées par l'État, il suffit d'évoquer les périodes de crises économiques vécues dans les années 1980 et 1990 pour saisir combien l'universalité théorique du modèle d'État Providence ne peut compenser les déséquilibres économiques et sociaux en présence. L'État Providence, pendant la période des «Trente glorieuses», a permis la construction de compromis apparemment stables, productifs et intégrateurs. Force est de constater qu'il a fini par couronner l'imprévisibilité, une certaine rigidité des modes d'action et surtout une propension à exclure manifeste. C'est en ce sens qu'il est nécessaire de questionner la transformation de l'État en gardant à l'esprit que l'universalité du système d'État Providence reposait sur le principe de croissance, le principe de société salariale, et la prévisibilité des besoins sociaux et des facteurs économiques.

Dans de nouvelles conditions d'internationalisation des échanges, de mutation du travail et d'imprévisibilité politique et économique évidente, il eût été difficile et risqué que l'État conserve davantage des pratiques coûteuses et parfois moins solidaires qu'auparavant. L'État québécois s'est donc transformé pour évoluer vers les modèles de partenariat et de gestion. Il est par contre fort compréhensible que certaines catégories d'acteurs conservent une nostalgie plutôt active de ce mode d'action et de redistribution. C'est en cela que la conception traditionnelle de l'État perdure dans le

discours et dans les revendications, au prix d'une rigidité certaine d'un système aux prises avec de nouveaux défis et d'un conservatisme qui va jusqu'à toucher de plein fouet le monde économique.

Dans ces conditions, les concepts de désengagement de l'État ou même de réingénierie de la société⁵⁰ sont clairement insuffisants pour expliquer une situation dans laquelle l'ensemble des acteurs s'adaptent à une nouvelle donne et parfois même l'anticipent. C'est bien la transformation des pratiques et la mutation des modèles de développement qui mettent à jour les failles et les enjeux de la société. À ce titre, l'action de l'État est le reflet des pratiques de la société et des modes de solidarités en place pendant qu'elle accompagne le changement de paradigme économique et social. *À la fois miroir et instrument, les finances publiques ne sont donc ni la cause, ni un remède miracle aux inégalités, elles sont simplement pour la société une véritable forme d'expression des solidarités.*

Finalement, la question de la solidarité intergénérationnelle, un des piliers de l'action étatique, s'avère elle aussi plus que jamais au cœur du débat actuel sur les finances publiques au Québec. Elle semble synthétiser de nombreux constats sous un jour original et surtout révéler certains des enjeux du débat actuel. Si elle ne doit pas éclipser d'autres types de solidarités transversales que nous avons vues menacées ou fortement interpellées par les transformations de la société à venir, elle demeure donc pour nous un axe majeur à développer justement en superposition avec l'étude des autres types de solidarités.

La pertinence de la question de la solidarité intergénérationnelle vient alors démontrer dans quelle mesure les finances publiques représentent à nouveau bien plus qu'un arbitrage économique optimal, elles demeurent alors au moins à double titre une forme incontournable d'expression des solidarités.

50 BOISMENU, G., DUFOUR, P. SAINT-MARTIN, D. 2005. Ambitions libérales et écueils politiques : Réalisation et promesses du gouvernement Charest, Éditions Athéna, Outremont

BIBLIOGRAPHIE

- BEAULNE, Pierre. 2003. sous la direction de Piotte, J-M., *À droite toute ! Le programme de l'ADQ expliqué*, « Pour en finir avec l'obsession de la dette », Montréal, Hurtubise.
- BLAIS, André, VAILLANCOURT, François. 1989. «Le budget», dans *L'année politique au Québec 1988-1989, profil du Québec et données statistiques*, Presses de l'université de Montréal.
- BLOSKIE, C. 1989. « An Overview of Different Measures of Government Deficits and Debt ». *Canadian Economic Observer*, novembre, p. 3.1 à 3.20.
- BOISMENU, G., DUFOUR, P. SAINT-MARTIN, D. 2005. *Ambitions libérales et écueils politiques : Réalisation et promesses du gouvernement Charest*, Éditions Athéna, Outremont.
- BOURGAULT, Jacques. 2004. *L'État québécois au 21^{ème} siècle*, sous la direction de Robert Bernier, Presses de l'université du Québec.
- BOURQUE, Gilles L. 2000. *Le modèle québécois de développement, de l'émergence au renouvellement*, Presses de l'Université du Québec.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, *Définition de l'économie sociale* - <http://www.chantier.qc.ca/economie/statique/definition.html>, consulté le 3 mai 2006.
- CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE. 2001. De nouveau, nous osons..., document de positionnement stratégique, janvier.
- CONFERENCE BOARD OF CANADA. 2002. *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, Document préparé pour la Commission sur le déséquilibre fiscal, février.
- COULOMBE, Serge, PAQUET, Gilles. 1996. *La réinvention des institutions et le rôle de l'État*, ASDEQ.
- CSQ. 2004. Proposition au conseil général, *le choc démographique : réalité ou prétexte*, octobre.
- DUFOUR, Christian, THERRIEN, Jean-Yves. 1995. *L'évolution des dépenses publiques au Canada (le Point, juin 1995)*, L'observatoire de l'administration publique, ENAP, revue Téléscope, vol 2 no2 , juin.
- FORTIN, Pierre, CREMIEUX, Pierre-Yves, VAN AUDENRODE, Marc. 1994. *L'évolution macro-économique et la question budgétaire au Québec*, Rapport présenté au Conseil de la Santé et du bien-être du Québec.
- FORTIN, Pierre. 1996. « Presidential Address: The Great Canadian Slump », *Canadian Journal of Economic*, vol.29, novembre.

- GILLESPIE, Irwin W. 1991. « Tax, Borrow & Spend: Financing Federal Spending in Canada: 1867-1990 », Ottawa, Carleton University Press.
- GIRARD, Stéphane. 2003. Direction Analyse et suivi des finances publiques, Ministère des Finances du Québec, *Vieillesse démographique et dette du Québec*, Présentation à l'ASDEQ, 16 mai.
- GOVERNEMENT DU CANADA, Bureau du Conseil privé, *Troisième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada (1994-1995)*.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. 1996. *Les Québécois, la fiscalité et le financement des services publics*, document synthèse préparé pour la *Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2005-2006 et Budget de dépenses 2006-2007*.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. 2003. « Si la tendance se maintient... Perspectives démographiques : Québec et régions », 2001-2051, éditions 2003.
- JOSEPH, Henri-Claude. 1997. *L'économie du Québec en ce dernier quart du 20^{ème} siècle : un survol*, Écostat, mars.
- Manifeste pour un Québec lucide* (19 octobre 2005), <http://www.pourunquebec lucide.com>
- Manifeste pour un Québec solidaire* (1^{er} novembre 2005) <http://www.pourunquebecsolidaire.org/>
- MIMOTO, H., CROSS, P. 1991. « La croissance de la dette fédérale », *L'observateur économique canadien*, Ottawa, Statistique Canada, juin.
- MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA. 1994. *Faits et chiffres : les recettes fiscales du Canada* « Contribution des entreprises au revenu public, pays du G7, en pourcentage du PIB ».
- MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC. 2005. *impacts du changement démographique sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, document de recherche, février.
- MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC. 2006. *Le Fonds des générations : Pour favoriser l'équité entre les générations, la pérennité des programmes sociaux et la prospérité*.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC. 2000. *Les solutions émergentes*, rapport pour la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair).
- MONTMARQUETTE, Claude, JOANIS, Marcelin. 2004. « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec » *Revue Choix*, Vol.10 No.9., octobre.

PAQUET, Gilles, VOYER, Jean-Pierre (sous la direction de). 1993. *La crise des finances publiques et le désengagement de l'État*, ASDEQ.

QUÉBEC, Assemblée nationale. 1996. *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

QUÉBEC, Assemblée nationale. 2006. *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

QUÉBEC, Assemblée nationale, *Rapport du vérificateur général 2003-2004*.

RAYNAULD, Jacques, STRINGER, Yvan. 1997. *Problèmes et politiques économiques*, Presses de l'Université du Québec.

ROCKMAN, Bert A. 1998. *L'État : un rôle en évolution*, dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?* Ottawa et Ste Foy : Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval.

ROUILLARD, C., MONTPETIT, É., FORTIER, I., GAGNON, A-G. 2004. *La réingénierie de l'État, Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Les Presses de l'Université Laval, 181 pages.

TAILLON, Gilles, Président du Conseil du patronat du Québec. 2002. «Du rapport Séguin à la Commission Romanow : rembourser la dette pour être en meilleure santé», Le Soleil, 20 mars.