Louis GILL

Économiste, retraité de l'UQÀM

(16 mai 2008)

“L'état des finances publiques
et la capacité de payer du gouvernement.
Opinion relative à l'adoption de la Loi 43.

Réplique aux *Notes complémentaires*
de Pierre Fortin et Luc Godbout.”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l’autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Louis Gill, économiste québécois
Professeur retraité de l’UQAM

“L’état des finances publiques et la capacité de payer du gouvernement. Opinion relative à l’adoption de la Loi 43. Réplique aux Notes complémentaires de Pierre Fortin et Luc Godbout”. Montréal: 16 mai 2008.

Ce texte fait suite au texte intitulé [L’état des finances publiques et la capacité de payer du gouvernement. Opinion relative à l’adoption de la Loi 43](#), disponible sur le site des Classiques des sciences sociales.

[Autorisation formelle accordée par l’auteur le 18 novembre 2008 de diffuser cette conférence dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriel : gill.louis@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5’’ x 11’’)

Édition numérique réalisée le 19 novembre 2008 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Table des matières

[Introduction](#)

1. [Les perspectives de croissance économique](#)
 - 1.1. [Évaluation des perspectives](#)
 - 1.2. [Une interprétation tronquée des projections ministérielles](#)
 - 1.3. [Une méthode irrecevable](#)
 - 1.4. [Les ressources disponibles pour payer les employés de l’État](#)
2. [La situation financière du gouvernement](#)
 - 2.1. [La dette publique](#)
 - 2.2. [La fiscalité](#)
 - 2.3. [Les dépenses de programmes](#)
 - 2.4. [Les transferts fédéraux](#)
3. [Les projections de 2003-2004 à 2009-2010](#)
 - 3.1. [Les hypothèses de croissance du PIB](#)
 - 3.2. [Une croissance plus rapide des dépenses de programmes](#)
 - 3.3. [L’impact de la convention collective sur les dépenses de programmes](#)
 - 3.4. [Le point de départ des projections](#)
 - 3.5. [Le contenu de la rémunération totale](#)
 - 3.6. [Le financement des baisses d’impôt par les transferts fédéraux](#)
4. [Le financement de la rétroactivité de l’équité salariale par l’endettement](#)

Tableaux et graphique

Graphique 1	Taux de croissance du PIB réel
Tableau 1	Dette des provinces (31 mars 2007)
Tableau 2	« Coûts de système » et coûts découlant de l’augmentation des effectifs
Tableau 3	Projections de 2004-2005 à 2009-2010
Tableau 4	Évolution réelle des revenus et dépenses

[Références](#)

[Liste des pièces déposées](#)

Louis Gill

**“L’état des finances publiques
et la capacité de payer du gouvernement.
Opinion relative à l’adoption de la Loi 43.
Réplique aux *Notes complémentaires*
de Pierre Fortin et Luc Godbout”.**

Montréal: 16 mai 2008.

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Dans le cadre de la contestation syndicale de la Loi 43, les professeurs Pierre Fortin et Luc Godbout ont déposé, le 29 février dernier, un document intitulé *Notes complémentaires à l’Analyse de l’état des finances publiques du Québec préalablement à l’adoption de la Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public (L.Q. 2005, c.43)*, dans lequel ils formulent des critiques du rapport que j’ai soumis sur la même question le 10 octobre 2007, intitulé *L’État des finances publiques et la capacité de payer du gouvernement. Opinion relative à l’adoption de la Loi 43*. La présente réplique répond à ces critiques.

1 - Les perspectives de croissance économique (réplique aux pages 3-6 des Notes complémentaires)

[Retour à la table des matières](#)

À la page 3 de leurs *Notes complémentaires*, les professeurs Fortin et Godbout citent l’allégué suivant de la Défense :

Les perspectives de croissance économique au Québec sont alors [en juin 2004] en deçà de ce qu’elles ont été durant les années précédentes, ce qui va nécessairement donner lieu à un ralentissement de la croissance des revenus autonomes du gouvernement et limiter les ressources disponibles pour payer les employés de l’État. (allégué 45 a de la Défense dans le dossier de la CSN ¹)

Selon les données disponibles en juin 2004, soulignent-ils, le taux de croissance annuel moyen du PIB réel du Québec avait été de 4,4 % de 1997 à 2000 et de 2,5 % de 2001 à 2003, ce qui indiquait que le gouvernement « *allait disposer d’une croissance nettement plus lente de ses ressources financières pour les nouvelles conventions collectives que pour les précédentes, avec en plus les paiements d’équité salariale à effectuer* » ².

En second lieu, écrivent-ils, il fallait s’attendre à ce que ce que les changements démographiques entraînent un ralentissement additionnel de 0,4 % de la croissance du PIB réel de 2006 à 2009. Enfin, les mêmes éléments affectent les perspectives de croissance du PIB nominal (PIB réel augmenté de l’inflation) qui, selon les données disponibles en juin 2004, avait crû au taux annuel moyen de 5,7 % de 1997 à 2000, pour diminuer à 4,1 % en 2001-2003.

¹ Allégué 39 a dans le dossier de la FTQ et allégué 58 a dans le dossier de la CSQ.

² Page 4 des *Notes complémentaires*.

1.1 Évaluation des perspectives

[Retour à la table des matières](#)

Évaluons ces données relatives aux perspectives économiques à la lumière de ce que le gouvernement en disait dans ses documents budgétaires de l’année 2004-2005 présentés le 30 mars 2004, deux mois et demi avant le dépôt de son cadre financier et de ses offres pour le renouvellement des conventions collectives. On le lit dans la section du *Plan budgétaire* intitulée « Une situation économique moins favorable qu’à la fin des années 1990 »³.

Le Graphique 1 qui suit est une synthèse des Graphiques 3.2 et 3.5 de ce document (section 3, pages 7 et 9). On y voit que le taux de croissance annuel moyen du PIB réel a été de 2,5 % pendant vingt ans, de 1983 à 2003. Après une brève augmentation à un taux moyen de 4,3 % de 1997 à 2000, il est revenu à 2,5 % de 2001 à 2003. Le gouvernement prévoyait qu’il serait de 2,7 % en 2004 et de 2,9 % en 2005, et qu’il se maintiendrait à une moyenne de 2,5 % de 2006 à 2009.

Il est difficile de voir dans ces chiffres la tendance à la dégradation dont les professeurs Fortin et Godbout souhaitent nous convaincre. Les perspectives énoncées en mars 2004 par le gouvernement sont celles d’un retour au rythme annuel de croisière de 2,5 % que l’économie a connu au cours des deux décennies précédentes, dont la dernière a été marquée par une plus forte croissance pendant une période fort brève, de 1997 à 2000.

³ Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, section 3, p. 7-9 (pièce D-18).

Graphique 1
Taux de croissance du PIB réel

[Retour à la table des matières](#)

Ce sont en fait deux années plutôt que quatre, soit 1999 et 2000 comme on le voit sur le Graphique 1, qui ont connu une forte croissance (6,2 % et 4,7 % respectivement). Le *Plan budgétaire* de 2004-2005 explique cette croissance supérieure à la croissance moyenne de 2,5 % observée depuis le début des années 1980 par la vigueur des exportations à destination des États-Unis, favorisées notamment par le dynamisme de leur économie et la faiblesse du dollar canadien, mais aussi par les rendements exceptionnels sur les marchés boursiers et la faiblesse des taux d'intérêt.

Il précise que les revenus budgétaires accrus et les économies sur le service de la dette qui en ont résulté ont donné au gouvernement une marge de manœuvre qui lui a permis « *de réduire les impôts, de maintenir une croissance élevée des dépenses, tout en maintenant l'équilibre budgétaire* ». Toutefois, ajoute-t-il, « *d'ici la fin de la décennie, une telle marge de manœuvre ne sera vraisemblablement pas disponible, puisque la croissance de l'économie devrait être plus modérée, soit environ 2,5 % en moyenne, la même progression qu'au cours des dernières décennies. Les facteurs qui avaient permis à l'économie de croître aussi rapidement à la fin des années 1990 joueront un rôle moins important au cours des prochaines années* » ⁴.

Comme on le constate, le ton de ces propos est loin du caractère dramatique de ceux des professeurs Fortin et Godbout. En particulier, la perspective d'une chute du taux de croissance du PIB réel découlant du déclin démographique pressenti au cours des années 2006-2009 est absente des prévisions gouvernementales qui maintiennent à un taux annuel moyen de 2,5 % la croissance prévue du PIB réel au cours de ces années de la fin de la décennie. La « *préoccupation* » à cet égard, dont parlent les professeurs Fortin et Godbout (p. 4 des *Notes complémentaires*), est sans aucun doute la leur, mais rien ne démontre qu'elle était alors celle

⁴ *Idem*, p. 8

du gouvernement. À tout le moins, elle n’apparaît pas dans ses prévisions de 2004 qui ne sont pas modifiées à la baisse par la prise en compte d’une telle éventualité.

Il faut noter aussi que la réduction des impôts et le maintien d’une croissance élevée des dépenses, que le gouvernement localise au cours de la période de 1997 à 2000 (voir la citation précédente) comme produit des revenus budgétaires de cette période de croissance supérieure à la moyenne, se sont davantage manifestés au cours de la période suivante. C’est en effet de 2000 à 2003 que le gouvernement a procédé à une réduction substantielle des impôts, de 1 milliard de dollars en 2000-2001, 2,9 milliards en 2001-2002 et 3,8 milliards en 2002-2003 ⁵. Quant aux dépenses de programmes, leur croissance annuelle moyenne a été de 4,13 % de 2001-2002 à 2003-2004, supérieure à celle de 1997-1998 à 2000-2001 qui a été de 3,85 % ⁶.

Passons aux perspectives de croissance du PIB nominal, telles qu’établies en juin 2004. Selon les données disponibles à cette date, écrivent les professeurs Fortin et Godbout (p. 5 des *Notes complémentaires*), il avait crû en moyenne de 5,7 % par année de 1997 à 2000, mais de seulement 4,1 % de 2001 à 2003. Des constats analogues à ceux qui ont été mentionnés pour l’évolution du PIB réel doivent d’abord être faits. Le taux de 4,1 % de 2001 à 2003 est à un dixième de point près égal au taux moyen observé de 1990 à 2003, soit 4 % ⁷.

⁵ Ministère des Finances, *Budget 2002-2003. Plan budgétaire*, section 3, p. 11, Tableau 3.5 (pièce G-21).

⁶ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2007-2008*, Volume IV, p. 109 (pièce G-4).

⁷ Source : Statistique Canada, *L’observateur économique canadien*, catalogue 11-010-XIB, juin 2004, Tableau 41, et Banque de données CANSIM, série v687511 du Tableau 384-0002 (pièce G-25); Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005*, Volume IV, p. 110 (pièce D-19).

Pour ce qui est des quatre années de la période 1997-2000, elles ont connu les taux de croissance successifs suivants : 4,4 %, 4,2 %, 7,4 % et 6,8 % ⁸. Comme dans le cas du PIB réel, cela met en évidence le fait que les deux premières années ont été des années de croissance moyenne et que seules les deux dernières ont connu une croissance plus forte, pour les raisons déjà données. Le retour à une croissance moyenne de 4,1 % en 2001-2003 n'avait donc rien de dramatique. Le gouvernement faisait par ailleurs des prévisions de 4,3 % pour 2004 et 4,0 % pour 2005, sans se prononcer sur les années ultérieures ⁹.

Je souligne que les professeurs Fortin et Godbout ne mentionnent pas ces prévisions. Ils mentionnent plutôt des « *travaux du ministère dévoilés en 2006* », soit deux ans plus tard, qui font état d'une projection de croissance annuelle moyenne du PIB nominal « *de 3,8 %, autres choses égales* » pour les années 2006-2010 ¹⁰, sans donner la signification ni examiner la portée de l'expression « *autres choses égales* ». J'y reviendrai dans la section 1.2.

À l'occasion de la présentation du budget de 2005-2006, le gouvernement a soumis de nouvelles prévisions de croissance du PIB réel et du PIB nominal pour 2005 et 2006. Pour le PIB réel, ces prévisions étaient de 2,4 % au lieu de 2,9 % pour 2005, et de 2,6 % au lieu de 2,5 % pour 2006. J'ai, comme il se doit, fait état de ces prévisions révisées dans mon rapport, précisant qu'elles étaient identiques à celles du secteur privé pour 2005 et de deux points inférieures à celles du secteur privé pour 2006, et qu'elles étaient du même ordre que le taux de croissance

⁸ Même sources.

⁹ Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, section 1, p. 18 (pièce D-18).

¹⁰ Page 5 (notes 8 et 10) des *Notes complémentaires*. Il s'agit d'une étude dirigée par un haut fonctionnaire du ministère des Finances, Mario Albert, intitulée « L'avenir des finances publiques du Québec face aux changements démographiques », chapitre d'un ouvrage publié sous la direction de Luc Godbout : *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2006, p. 81-109.

moyen des vingt années précédentes (2,5 %). Pour ce qui est du PIB nominal, les taux prévus pour 2005 et 2006 étaient de 4,6 % et 3,8 %.

Pour apprécier le bien fondé du recours à la loi 43 adoptée en décembre 2005, il faut, contrairement à ce que soutiennent les professeurs Fortin et Godbout (p. 5 des *Notes complémentaires*), tenir compte de ce qu’étaient à cette date les plus récentes évaluations gouvernementales de ces prévisions, à savoir celles qui allaient être rendues publiques dans le document de consultations pré-budgétaires publié en janvier 2006, qui étaient en préparation au cours de l’automne 2005 et donc connues du gouvernement. C’est ce que j’ai fait dans mon rapport. Ces prévisions réduisaient de deux dixièmes de point les prévisions antérieures du PIB réel pour 2005 et 2006. Elles révisaient également à 4,4 % pour 2005 et 4 % pour 2006 les taux de croissance du PIB nominal, des taux qui se comparent favorablement à la moyenne de 4 % des quinze années précédentes. Ce sont ces taux établis par le gouvernement à la veille de l’adoption de la Loi 43 que j’ai utilisés pour mes projections.

1.2 Une interprétation tronquée des projections ministérielles

[Retour à la table des matières](#)

Après avoir mentionné des résultats publiés dans un document de recherche de février 2005 du ministère des Finances du Québec projetant un taux de croissance annuel moyen de 2,3 % du PIB réel pour la période 2006-2010, les professeurs Fortin et Godbout renvoient à l’étude déjà mentionnée, signée par le haut fonctionnaire du ministère des Finances, Mario Albert, qui établirait plutôt ce taux à « 1,8 % (*autres choses égales*) ». Il est regrettable qu’ils n’aient pas jugé nécessaire de donner la signification de l’expression « *autres choses égales* », ni d’expliquer ce qui arriverait dans l’hypothèse où les « *autres choses* » ne seraient plus égales. Ils utilisent aussi cette expression sans en donner la signification dans

le cas de l’estimation de la croissance prévue de 3,8 % du PIB nominal pour les années 2006-2010, mentionnée plus tôt et tirée de la même étude ¹¹. En voici l’explication.

Dans cette étude portant sur l’incidence des changements démographiques sur les finances publiques, l’équipe dirigée par Mario Albert signale que le facteur démographique a apporté au cours des 25 dernières années une contribution majeure à la croissance annuelle du PIB réel, mais que la situation s’inversera au cours des années à venir, le facteur démographique devenant plutôt une source de diminution de la croissance. Si on ne considérait que ce facteur de diminution, le taux de croissance annuel moyen du PIB réel du Québec diminuerait régulièrement au cours des années à venir.

En l’absence de tout facteur compensatoire, il s’établirait en moyenne à 1,8 % de 2006 à 2010, puis diminuerait davantage au cours des années suivantes. S’il importe, précise l’étude, pour mesurer l’ampleur du défi démographique qui nous attend, d’estimer isolément l’impact négatif des changements démographiques sur la croissance du PIB réel, il faut par contre évaluer aussi l’incidence des autres facteurs économiques qui compenseraient, au moins en partie, le choc démographique. Parmi ces facteurs compensatoires, il y a la réduction du taux de chômage, l’augmentation du taux d’activité et la croissance de la productivité.

La prise en compte de ces facteurs, et non du seul facteur démographique, amène l’équipe dirigée par Mario Albert à établir à 2,4 % (*autres choses ayant changé*) comparativement à 1,8 % (*autres choses égales*) le taux de croissance annuel moyen plausible du PIB réel pour les années 2006-2010. Avec un taux d’inflation de 2 %, on en déduit un taux de croissance correspondant de 4,4 %

¹¹ La différence de 2 % entre les taux de 1,8 % du PIB réel et de 3,8 % du PIB nominal est le taux d’inflation.

pour ce qui est du PIB nominal. Une perspective moins pessimiste que celle que suggèrent les professeurs Fortin et Godbout.

1.3 Une méthode irrecevable

[Retour à la table des matières](#)

J’ai écrit dans mon rapport, citations à l’appui, que le ministre des Finances dramatisait les perspectives économiques en septembre 2005. Les professeurs Fortin et Godbout répliquent que « *les faits [me] donnent tort* » à cet égard et que les données officielles démontrent que le ministre avait entièrement raison de s’inquiéter des risques de ralentissement de la croissance économique (p. 6 de leurs *Notes*). À l’appui de leur prétention à l’effet que le ministre n’exagérait rien en 2005, ils invoquent les statistiques (observées après coup) de la croissance du PIB en termes réels qui a diminué à 2,0 % en 2005, puis à 1,7 % en 2006, sous les niveaux prévus de 2,4 % et 2,6 % respectivement.

Si on procédait selon cette même logique, il faudrait répliquer que nous savons maintenant, à partir des données publiées en mars 2008, que cette baisse a été suivie d’une croissance de 2,5 % en 2007 ¹², stimulée par une forte hausse de la demande intérieure, en particulier par le doublement de l’investissement en capital fixe, source d’accroissement de la productivité, et par une augmentation de la consommation résultant entre autres d’une hausse de l’emploi et de la rémunération. Il serait présomptueux de s’attendre à ce que cette croissance puisse se maintenir en 2008, compte tenu de la récession prévue aux États-Unis. Mais il serait tout aussi abusif de penser que le ministre aurait pu prévoir de tels développements en 2005.

¹² Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques du Québec*, 4^e trimestre 2007. Communiqué de presse (pièce G-22).

En de multiples occasions, les professeurs Fortin et Godbout tentent de dis-créditer mes analyses en opposant aux prévisions que j'utilise les résultats réels observés par après. Il va sans dire qu'une telle méthode est irrecevable. On ne peut invoquer des faits observés ultérieurement pour remettre en cause la validité d'une prévision effectuée à partir des renseignements disponibles au moment où elle a été faite. On peut dire après coup, en constatant les résultats, qu'une prévi-sion s'est révélée bonne ou mauvaise, mais on ne peut certainement pas lui repro-cher de ne pas avoir utilisé par anticipation les vrais chiffres, qui ne se révéleront que plus tard.

Je tiens par ailleurs à préciser que les chiffres que j'utilise sont ceux du gou-vernement, qu'il a annoncés lors de la présentation de ses prévisions budgétaires annuelles ou de révisions ultérieures et sur la base desquels il a pris ses décisions, dont l'adoption de la loi 43. Dans l'exécution du mandat qui m'était confié, il m'incombait de vérifier si, compte tenu de ses propres prévisions financières, le gouvernement pouvait accéder aux demandes syndicales et je suis arrivé à la conclusion que sa décision de recourir à une loi spéciale était non fondée, que la voie de la négociation était celle qui pouvait et aurait dû être utilisée.

On peut reprocher au gouvernement d'avoir utilisé ces chiffres et lui donner une mauvaise note s'il s'avère qu'il a surestimé l'évolution de l'économie, mais on ne peut revenir par après, une fois les statistiques réelles connues, et prétendre que c'était là la preuve des craintes exprimées par le gouvernement. Si ces crain-tes avaient été les siennes, il aurait eu la responsabilité d'en intégrer l'effet dans ses prévisions, ce qu'il n'a pas fait. Pour ma part, dans les calculs prévisionnels que j'ai faits, j'ai utilisé les chiffres du gouvernement, ma responsabilité dans le cadre de mon mandat étant de faire non pas mes propres spéculations sur les effets à attendre de telle ou telle variable (le choc démographique par exemple), mais d'utiliser les chiffres officiels lorsqu'ils étaient disponibles et d'user de prudence lorsque j'avais à faire des projections. J'ai en particulier utilisé l'hypothèse d'un

taux de croissance de 3,8 % du PIB nominal pour les années 2008-2009 et 2009-2010, soit le chiffre le moins élevé, qui découle des prévisions de Mario Albert, « *autres choses égales* ».

1.4 Les ressources disponibles pour payer les employés de l’État

[Retour à la table des matières](#)

Venons en maintenant, pour conclure cette section, au ralentissement à prévoir de la croissance des revenus autonomes et des ressources disponibles pour payer les employés de l’État, dont le gouvernement se réclame dans l’allégué cité au début de la présente section. Le gouvernement nous assure que ce ralentissement aura nécessairement lieu, mais il n’en chiffre pas l’ampleur, ce qui laisse place à toutes les spéculations. Les professeurs Fortin et Godbout ne le chiffrent pas non plus, s’en tenant à mentionner les baisses qu’ils prévoient du taux de croissance du PIB. Or, se limiter à annoncer, comme ils le font, une baisse à venir du taux de croissance annuel moyen du PIB réel de 2,5 % à 2,0 % par exemple, soit une réduction de 20 % de ce taux, incite à croire que la baisse des revenus budgétaires qui s’en suivrait serait du même ordre. Cela n’est pas du tout le cas.

Pour le vérifier, comparons les deux hypothèses, celle d’une croissance annuelle moyenne de 2,5 % du PIB en termes réels sur la période de quatre ans, de 2006 à 2010, et celle d’une croissance de 2,0 % sur la même période. Un simple calcul révèle que le niveau du PIB réel atteint en 2010 dans le deuxième cas (avec un taux de croissance annuel moyen de 2 %) est égal à 98,1 % de celui qui est atteint la même année avec un taux de croissance annuel moyen de 2,5 %, soit une réduction modeste de 1,9 % ¹³.

¹³ Dans le premier cas, le PIB de 2010 est égal au PIB de 2006 multiplié quatre fois par (1,025), ou par (1,025) élevé à la puissance 4, c’est-à-dire par 1,10381. Dans le deuxième cas, le PIB de 2010 est égal au PIB de 2006 multi-

Les rapports sont les mêmes entre les PIB nominaux de 2010 calculés avec les mêmes taux de croissance du PIB réel auxquels on ajoute le taux d'inflation (supposé ici égal à 2 %) ¹⁴. On peut prévoir que la diminution des revenus budgétaires qui en découlerait quatre ans plus tard, en 2010, serait de 1,2 milliard de dollars ¹⁵, c'est-à-dire moins de 0,4 % du PIB de 2010, ou moins de 2 % des revenus budgétaires de 2010.

On calcule de la même manière que, pour les années 2007, 2008 et 2009, les revenus budgétaires seraient réduits respectivement de 283 millions, 589 millions et 922 millions, c'est-à-dire, en arrondissant, de 0,5 %, 1 % et 1,5 % des revenus budgétaires ¹⁶.

plié quatre fois par (1,020), ou par (1,020) élevé à la puissance 4, c'est-à-dire par 1,08243. On vérifie que le rapport entre 1,08243 et 1,10381 est égal à 98,1 %. Si on supposait que le taux de croissance annuel moyen du PIB réel était réduit à 1,8 % plutôt qu'à 2 %, tel qu'évoqué plus haut, la réduction du PIB réel de 2010 par rapport à celui qui serait obtenu avec un taux de 2,5 % serait de 2,7 % comme on le constate en faisant le même calcul.

¹⁴ Dans le premier cas, le taux de croissance du PIB nominal est égal à 4,5 %, c'est-à-dire à la somme du taux de croissance du PIB réel (2,5 %) et du taux d'inflation (2 %). Le PIB nominal de 2010 est égal au PIB nominal de 2006 multiplié quatre fois par (1,045), ou par (1,045) élevé à la puissance 4, c'est-à-dire par 1,19252. Dans le deuxième cas, le PIB de 2010 est égal au PIB de 2006 multiplié quatre fois par (1,040), ou par (1,040) élevé à la puissance 4, c'est-à-dire par 1,16986. On vérifie que le rapport entre 1,16986 et 1,19252 est égal à 98,1 %.

¹⁵ Le PIB nominal de 2006 est de 282,8 milliards de dollars. Avec un taux de croissance annuel moyen de 4,5 %, il sera de $282,8 * 1,19252 = 337,2$ milliards en 2010. En supposant que les revenus budgétaires sont égaux à 20 % du PIB, ils seront de 67,4 milliards selon cette hypothèse. Avec un taux de croissance annuel moyen de 4,0 %, le PIB nominal sera de $282,8 * 1,16986 = 330,8$ milliards en 2010 et les revenus budgétaires de 66,2 milliards. La réduction des revenus budgétaires est donc de $67,4 - 66,2 = 1,2$ milliard de dollars.

¹⁶ Les pourcentages exacts pour les quatre années sont 0,48 %, 0,96 %, 1,45 % et 1,94 %.

Ces sommes doivent être évaluées relativement aux montants annuels moyens cinq fois plus élevés dont le gouvernement s’est privé par la réduction de l’impôt des particuliers à partir de 2003 et par les nombreuses mesures de réduction de la fiscalité des entreprises ¹⁷.

En conclusion, ni l’un ni l’autre des deux énoncés de l’allégué reproduit au début de cette section ne peut être invoqué pour justifier le recours à la Loi 43 et les *Notes complémentaires* des professeurs Fortin et Godbout échouent à démontrer le contraire.

2 – La situation financière du gouvernement

2.1 La dette publique

(réplique aux pages 7-10 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

Parlant de la dette, les professeurs Fortin et Godbout écrivent qu’il importe de « *comparer des comparables* ». Je ne saurais être plus d’accord avec eux. C’est la raison pour laquelle j’ai écrit que la comparaison courante entre la dette du Québec et celle du Canada est biaisée par le fait qu’on utilise deux concepts différents de mesure de la dette. Le concept de dette utilisé par le gouvernement du Québec, du moins jusqu’à la dernière réforme comptable intervenue en décembre 2007, est en effet celui de la dette totale, alors que le concept utilisé par le gouvernement du Canada est celui de la dette attribuée aux déficits cumulés.

¹⁷ Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. C.16 et F.31 (pièce G-5), et *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, p. C.15 (pièce G-26).

Dire par exemple que le rapport de la dette au PIB le 31 mars 2006 était de 43 % au Québec et de 35 % au Canada sans préciser qu'on se réfère à la dette totale dans le cas du Québec et à une fraction de la dette totale pour ce qui est du Canada, ce qui se fait couramment, laisse entendre que le poids de la dette est beaucoup plus lourd au Québec.

Or, le concept de dette attribuée aux déficits cumulés étant un concept plus étroit que celui de dette totale, il est normal que le rapport de la dette au PIB soit dans ce cas inférieur à ce qu'il est lorsqu'on considère la dette totale. C'est cette mise au point que j'ai faite aux pages 20 et 21 de mon rapport, montrant par ailleurs que, tant sur le plan du rapport de la dette totale au PIB (43 % pour le Québec et 44 % pour le Canada) que sur celui de la dette attribuée aux déficits cumulés au PIB (33,5 % pour le Québec et 35 % pour le Canada), la situation au Québec était à peu de choses près la même qu'au Canada.

Les professeurs Fortin et Godbout disent qu'il est inacceptable de comparer la dette provinciale du Québec à la dette fédérale, parce que les deux niveaux de gouvernement ont des champs de compétence différents. Cela est pour le moins étonnant. Une différence de champs de compétence justifierait donc que des niveaux différents de gouvernement puissent se permettre des niveaux d'endettement différents ? On se demande sur quelle base. Et cette problématique est d'autant moins fondée au Canada que le gouvernement fédéral ne cesse d'envahir les champs de compétence provinciaux.

Pour faire des comparaisons valables, poursuivent-ils, il faut soit comparer la dette du Québec à celle des autres provinces du Canada, soit comparer la dette de l'ensemble des administrations publiques du Québec à celles des pays membres de l'OCDE. Pour ce qui est de la première comparaison, ils écrivent en se référant

à des statistiques produites par le ministère des Finances le 27 septembre 2005 ¹⁸ qu’à 44 % du PIB en 2004-2005 le niveau d’endettement du Québec était le plus élevé de toutes les provinces et qu’il équivalait au double de la médiane des provinces, égale à 22 % du PIB.

Deux ans plus tard, en décembre 2007, à l’occasion de la réforme comptable qui entrait alors en vigueur, le gouvernement a produit un tableau comparatif de l’endettement du Canada et des provinces en date du 31 mars 2007, selon les différents concepts de dette ¹⁹. Les chiffres de ce tableau relatifs à la dette totale des provinces et à ses deux composantes (dette directe et engagements au titre des régimes de retraite) sont reproduits dans le Tableau 1. Y sont ajoutés les montants du PIB de 2006, les rapports des montants de la dette en pourcentage du PIB de 2006, les moyennes et les médianes de ces rapports et le niveau de l’endettement du Québec exprimé en multiples de ces moyennes et médianes.

Sont également intégrés dans le Tableau 1 à des fins de comparaison les chiffres correspondants de la dette totale des provinces en pourcentage du PIB produits par le gouvernement en 2005. Nous retrouvons en particulier dans ces derniers chiffres le taux d’endettement du Québec (44 % du PIB), égal à deux fois la médiane des provinces (22 % du PIB).

¹⁸ Pièce D-6.

¹⁹ Finances Québec, *La dette du gouvernement du Québec*, décembre 2007, p. 15 (pièce G-23). Un tableau analogue, mais réajusté en fonction des données plus récentes et des nouvelles définitions découlant de la réforme comptable a été produit dans le *Plan budgétaire* de 2008-2009, p. D.15 (pièce G-26).

Tableau 1

[Retour à la table des matières](#)
Dette des provinces**(31 mars 2007) en millions de dollars et en pourcentage du PIB**

	Qué.	Ont.	C-B	Alb.	Sask.	Man.	N-É	N-B	T-N-L	Î-P-É	Moyenne	Médiane	Québec/ moyenne médiane
Dette directe	90 340 32,0%	156 993 28,1%	32 940 18,3%	2 634 1,1%	7 585 16,5%	9 918 22,1%	10 107 31,6%	5 305 20,9%	6 646 25,9%	1 076 25,0%	22,2%	23,6%	1,44 1,36
Régimes de retraite	32 677 11,6%	-2 997 -0,5%	2 559 0,0%	3 593 2,3%	4 684 10,2%	3 460 7,7%	216 0,7%	-126 -0,5%	1 925 7,5%	-31 -0,7%	3,8%	1,5%	3,02 7,69
Dette totale (31 mars 2007)	122 441 43,3%	153 996 27,6%	32 942 18,3%	8 227 3,4%	12 269 26,7%	13 378 29,8%	10 323 32,3%	5 179 20,4%	8 571 33,4%	1 045 24,3%	26,0%	27,2%	1,67 1,60
Dette totale (31 mars 2005)	44%	30%	9%	0%	19%	16%	34%	21%	32%	24%	23%	22%	1,92 2,00
PIB de 2006 (milliards de \$)	283	558	180	240	46	45	32	25	26	4			

Sources : Finances Québec, *La dette du gouvernement du Québec*, décembre 2007, p. 15 (pièce G-22)
Plan budgétaire de 2008-2009, p. D.15 (pièce G-26).

On note, sur cette période de deux ans, une augmentation substantielle du rapport de la dette au PIB de quatre provinces sur dix (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba), qui se traduit par une hausse de trois points de la moyenne (de 23 % à 26 %) et de cinq points de la médiane (de 22 % à 27,2 %). On note en même temps une légère baisse (de 44 % à 43,3 %) pour le Québec, de sorte que son endettement exprimé en multiples de la moyenne et de la médiane se trouve réduit respectivement de 1,92 à 1,67 et de 2,00 à 1,60.

Une aussi grande différence sur un intervalle de seulement deux ans, et dans un sens différent de celui auquel on aurait pu s'attendre pour ce qui est de l'ensemble hors Québec, soulève des interrogations dans la mesure où les données produites par le gouvernement en 2005 n'étaient pas accompagnées, comme le sont celles de 2007, des statistiques sous-jacentes. Dans leurs *Notes complémentaires* (p. 7-8), les professeurs Fortin et Godbout disent avoir « documenté » les données de 2005 dans leur rapport (p. 46). En fait, cette « documentation » est un simple renvoi au diagramme présenté par le ministre des Finances en 2005 (pièce D-6).

La deuxième observation qu'on tire de ce tableau est l'importance radicalement différente des engagements nets envers les régimes de retraite d'une province à l'autre. Plusieurs provinces ont des engagements très faibles ou presque nuls, voire des positions d'actifs nets ou de surplus cumulés à cet égard, alors que le Québec fait face à des engagements très lourds.

La dette totale du Québec, qui est la somme de sa dette directe et de ses engagements nets envers les régimes de retraite, est donc davantage influencée à la hausse par ces engagements que celle des autres provinces. Son poids relatif par rapport au PIB, qui est de 43,3 % en mars 2007, est égal à 1,67 fois la moyenne des provinces et 1,60 fois la médiane, tel que mentionné plus haut. Si on ne consi-

dère que la dette directe, son poids en pourcentage du PIB, à 32 %, demeure le plus élevé au Canada, mais il se situe à un niveau moindre, de 1,44 fois la moyenne des provinces et 1,36 fois la médiane.

La mise en évidence de ces faits est importante. Comme je l’ai expliqué dans mon rapport (note 36, p. 16), les engagements nets envers les régimes de retraite consistent dans les engagements bruts au même titre (c’est-à-dire la valeur actualisée des prestations futures de retraite que le gouvernement paiera à ses employés retraités), diminués de l’actif du Fonds d’amortissement des régimes de retraite (FARR) créé en 1993. Le FARR est un fonds en voie de capitalisation dont la fonction est d’équilibrer en actifs l’obligation actuarielle.

Depuis 1998, son actif s’est accru d’année en année pour atteindre 27 milliards de dollars en mars 2007, soit 43 % du passif brut à la même date. La majeure partie de cette somme, soit quelque 19 milliards de dollars, est venue d’emprunts sur le marché qui ont eu pour effet d’augmenter la dette directe ²⁰. L’autre partie de l’accroissement du FARR est le fruit des revenus de placement ²¹. Selon les prévisions du gouvernement, le FARR devrait être pleinement capitalisé en 2020, c’est-à-dire que son actif atteindra à cette date 100 % du passif brut au titre des régimes de retraite ²². Le passif net au titre des régimes de retraite deviendra alors nul et la dette totale se réduira à la dette directe ²³.

²⁰ Sans affecter la dette totale, puisque ces fonds réduisaient du même montant l’autre composante de la dette totale qu’est le passif net au titre des régimes de retraite. Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. E.10 (pièce G-5).

²¹ *Idem*.

²² *Idem*, p. E.12

²³ Depuis la réforme comptable de décembre 2008, un nouveau concept de dette, la dette brute, incorporant des éléments additionnels, se substitue à la dette totale.

Comme une part importante de l’augmentation de la dette directe au cours des dix dernières années, tel que mentionné au paragraphe précédent, a été contractée aux fins de l’alimentation du FARR, il s’en suit que le besoin de tels emprunts disparaîtra une fois le FARR entièrement capitalisé. On peut donc s’attendre à ce que, sans autres augmentations des emprunts par ailleurs, l’augmentation annuelle de la dette totale puisse alors être réduite au terme de la période actuelle. Dans une large mesure en somme la période actuelle peut être vue comme une période transitoire, marquée néanmoins par une diminution annuelle systématique du poids relatif de la dette totale exprimé en pourcentage du PIB.

J’en viens aux remarques des professeurs Fortin et Godbout au sujet de l’endettement du Québec comparé à celui de 28 pays de l’OCDE. S’il est vrai que le Québec, avec un rapport de 73 % en 2006 de la dette de l’ensemble des administrations publiques au PIB, se situe au 6^e rang, dépassé notamment par un groupe de quatre pays (Japon, Italie, Grèce et Belgique) dont les taux d’endettement sont supérieurs à 90 %, il faut en toute objectivité reconnaître que son degré d’endettement est du même ordre que celui de pays comme la France (75 %), le Portugal (73 %), la Hongrie (73 %), l’Allemagne (71 %), l’Autriche (69 %) et même le Canada (69 % si on inclut le Québec, 67 % si on l’exclut), donc de plus du tiers des pays de l’OCDE ²⁴.

Cela relativise le portrait négatif que le gouvernement donnait de la situation à la veille de l’adoption de la loi 43 et que les professeurs Fortin et Godbout entretiennent.

²⁴ Voir le Tableau 1, p. 9 des *Notes complémentaires*.

2.2 La fiscalité

(réplique aux pages 10-15 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

Avec un taux global d’imposition de 39 %, le Québec se situait en 2004 et 2005 au 11^e rang des pays de l’OCDE, écrivent les professeurs Fortin et Godbout sans autres précisions (p. 10 des *Notes complémentaires*). Or, leur Tableau 3 (p. 12) révèle que ce taux n’est que de deux points au-dessus de la médiane (37 %) des pays de l’OCDE et que 16 des 30 pays auxquels il est comparé ont un taux qui se situe entre 34 % et 44 %, ce qui atténue encore une fois le caractère dramatique qu’ils nous présentent de la situation du Québec.

Ils ne mentionnent pas non plus que les pays qui ont les taux globaux d’imposition les plus élevés sont ceux dont les services publics sont les plus développés. C’est le cas du Québec dont le ministre des Finances déclarait en avril 2005, que, poussé par sa volonté de grandir et de réussir, il avait mis en place les programmes sociaux les plus progressistes en Amérique du Nord. La présidente du Conseil du Trésor déclarait à son tour quelques mois plus tard que le Québec avait fait le choix de se donner des programmes sociaux coûteux, un choix qui reflétait les valeurs de notre société et auquel nous tenons, précisait-elle ²⁵.

Un sondage Léger Marketing réalisé en 2007 confirmait ces appréciations ministérielles en révélant qu’invités à choisir entre des baisses d’impôt et une amélioration des services de santé et d’éducation, 70 % des Québécois se prononçaient en faveur de l’amélioration des services ²⁶. Des services coûteux, auxquels la population tient, exigent davantage de financement et il est normal d’estimer

²⁵ Voir les citations à la page 48 de mon rapport.

²⁶ Idem.

que la réduction des impôts et taxes qui constituent la principale source de ce financement menace l’intégrité, voire la pérennité des services publics.

Les professeurs Fortin et Godbout contestent cela. Ils invoquent à cet effet les statistiques des revenus autonomes du gouvernement exprimés en pourcentage du PIB, qui indiquent que la diminution des revenus provenant de l’impôt sur le revenu des particuliers en pourcentage du PIB entre 2002-2003 et 2006-2007 est exactement compensée par l’augmentation des revenus provenant de l’impôt des sociétés en pourcentage du PIB au cours de la même période (p. 13-15 des *Notes complémentaires*).

Or, ces statistiques laissent dans l’ombre une partie importante de la réalité. Qu’il s’agisse de l’impôt sur le revenu des particuliers ou de l’impôt des sociétés, les revenus qui en découlent peuvent demeurer constants, voire augmenter, alors que les taux d’imposition diminuent. Si les revenus des particuliers et des sociétés doublent en même temps que le taux auquel ils sont imposés diminue de moitié, les revenus d’impôt qui en découlent demeurent les mêmes ($2 \times 0,5 = 1$), alors qu’ils auraient doublé si le taux d’imposition n’avait pas été réduit.

Pour le gouvernement, cela signifie bel et bien un montant dont il se trouve privé, même si ses revenus autonomes n’ont pas diminué grâce à la croissance des revenus imposables. Il en rend compte chaque année comme en témoignent les citations suivantes :

« Au cours de cet exercice [2004-2005], la progression des revenus fiscaux découlant de la croissance des revenus assujettis à l’impôt sera en partie compensée par l’impact de la baisse d’impôt sur les revenus des particuliers annoncée dans le présent budget » ²⁷.

²⁷ Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, section 4, p. 8 (pièce D-18).

« Malgré une progression de plus de 6 % en moyenne des bénéfices des entreprises cette année et l'an prochain, la croissance des impôts des sociétés est limitée à 3 % en 2005-2006, alors que le niveau des revenus demeure stable en 2006-2007 [en raison] principalement de la réforme de la fiscalité des entreprises » ²⁸.

« Malgré une croissance moyenne de plus de 5 % des bénéfices des entreprises en 2006 et 2007, les revenus des impôts des sociétés diminueront de 0,8 % en 2006-2007 et de 0,2 % en 2007-2008 [en raison de] l'impact des mesures annoncées l'an dernier et cette année afin de [...] réduire le fardeau fiscal des entreprises, notamment par la réduction graduelle de plus de 50 % de la taxe sur le capital d'ici 2009 » ²⁹.

« Malgré une progression moyenne de plus de 3 % des bénéfices des entreprises en 2007 et 2008, les revenus provenant des impôts des sociétés devraient diminuer de 3,7 % en 2007-2008 et de 0,2 % en 2008-2009. Cela découle de la réduction importante des charges fiscales des entreprises annoncées dans le présent budget et les précédents... » ³⁰.

« Au cours de cet exercice financier [2008-2009], la croissance des revenus assujettis à l'impôt sera plus que compensée par l'impact des mesures fiscales du présent budget, mais également par la baisse d'impôt de 950 millions de dollars en vigueur depuis le 1^{er} janvier dernier... Malgré une progression de 2,6 % en 2008 et de 2,8 % en 2009 des bénéfices des entreprises, les revenus provenant des impôts des sociétés devraient diminuer de 4,4 % en 2008-2009 et de 1,8 % en 2009-2010 » ³¹.

Si on calcule le résultat cumulé de l'ensemble des réductions de l'impôt des particuliers et des sociétés et des revenus fiscaux qui en découlent, qui auront été réalisées au cours des six années de la convention collective, nous arrivons à une réduction totale de plus de 5,5 milliards de dollars en 2009-2010 selon les compi-

²⁸ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 8 (pièce D-22).

²⁹ Ministère des Finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 3, p. 6 (pièce D-25).

³⁰ Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. C.14 (pièce G-5).

³¹ Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, p. C.14 (pièce G-26).

lations gouvernementales ³². Amputés de ces réductions, les revenus autonomes ont vu leur poids relatif décliner systématiquement depuis 2003 dans les revenus budgétaires, dont le rythme de croissance n’a pu être maintenu que grâce à la compensation équivalente provenant des transferts fédéraux. J’y reviens dans la section 3.5. En passant sous silence cet aspect fondamental de la question et en niant que les baisses d’impôt privent le gouvernement de sommes importantes pour financer les services publics, les professeurs Fortin et Godbout présentent un portrait faussé de la réalité.

Les professeurs Fortin et Godbout complètent cette section par un plaidoyer en faveur d’un allègement de la fiscalité du Québec de manière à la rendre concurrentielle avec celle de ses partenaires. Le point de vue qu’ils expriment est loin de convaincre comme je l’ai montré dans mon rapport (p. 45-48). Il tranche par ailleurs avec les positions qu’ils défendent dans d’autres contextes, en particulier dans un livre intitulé *Oser choisir maintenant*, publié en 2007.

Pour contrer la crise des finances publiques qu’ils voyaient poindre en raison du vieillissement de la population et « *égaliser les charges fiscales entre les générations* » en garantissant la pérennité des services publics, ils proposaient un alourdissement immédiat du fardeau fiscal de 8,7 % qui se serait traduit dès 2007 par une hausse de 4,5 milliards de dollars en impôts, taxes et tarifs. Les surplus budgétaires ainsi réalisés au cours des vingt-cinq prochaines années seraient investis dans un « fonds réversible » dont les actifs cumulés seraient destinés au financement des services publics au cours des vingt-cinq années suivantes ³³.

³² Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. C.16 et F.31 (pièce G-5), et *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, p. C.15 (pièce G-26).

³³ Luc Godbout, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzy St-Cerny, *Oser choisir maintenant*, Presses de l’Université Laval, 2007.

Il vaut aussi la peine de mentionner les réserves que le professeur Godbout exprimait en mai 2007 à la suite de la décision du gouvernement d’affecter à la réduction des impôts sur le revenu des particuliers la totalité des 950 millions de dollars obtenus d’Ottawa au titre de la péréquation. S’ajoutant à l’élimination progressive de la taxe sur le capital dont l’effet sera de réduire les revenus budgétaires de près de 900 millions de dollars en 2011-2012, l’effet global des réductions d’impôt sera de priver le gouvernement de 1,8 milliard de dollars à cette date. « *Comment on va faire pour financer tout ça ?* », se demandait le professeur Godbout, qui disait s’inquiéter de ce que les dépenses commencent à dépasser les revenus. ³⁴

2.3 Les dépenses de programmes (réplique aux pages 15-18 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

La controverse porte ici sur l’allégué suivant de la défense :

Les dépenses de programmes sont très élevées au Québec compte tenu de la richesse collective des Québécois et elles continuent d’augmenter très rapidement malgré les perspectives de croissance économique ralenties ³⁵.

Dans mon rapport (p. 14-15), j’ai démontré en citant des extraits de documents budgétaires gouvernementaux que les propos qui y sont tenus par le gouvernement donnent un son de cloche radicalement différent de celui de l’allégué quant à l’évolution des dépenses de programmes et quant au contrôle que le gouvernement exerce sur elles.

³⁴ François Desjardins, « Le coût d’une baisse d’impôt », *Le Devoir*, 26 et 27 mai 2007 (pièce G-24).

³⁵ Cité dans mon rapport (p. 14) et dans les *Notes complémentaires* (p. 17).

S’il est vrai, comme l’écrivent les professeurs Fortin et Godbout, que le niveau des dépenses de l’ensemble des organismes publics au Québec continue, par choix politique, à être plus élevé que celui des autres provinces et que la croissance des dépenses de programmes du gouvernement procède au même rythme que celui de la richesse collective, l’affirmation de l’allégué à l’effet que ces dépenses continuent à augmenter rapidement donne une vision pessimiste tronquée de la réalité, contraire à celle qui est présentée chaque année avec fierté dans les documents budgétaires, et qui classe le Québec dans les premiers rangs au Canada pour ce qui est de la maîtrise de ses dépenses.

2.4 Les transferts fédéraux

(réplique aux pages 18-20 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

Quiconque lit sans préjugés mes propos sur les transferts fédéraux, tirés de la page 23 de mon rapport et reproduits en page 18 des *Notes complémentaires*, ne peut en déduire, comme le suggèrent les professeurs Fortin et Godbout, que je situe à l’automne 2004 la date de la décision du gouvernement fédéral d’accorder une contribution adéquate et stable au Québec. Je parle d’une amorce et d’un point de non-retour dans un processus qui, selon les indices alors disponibles, devait mener à des développements favorables. La mobilisation générale de la société québécoise sur cet enjeu, dont les professeurs Fortin et Godbout donnent des exemples convaincants, ainsi que la sensibilisation croissante du reste du Canada, en étaient des expressions probantes. C’est pourquoi on peut dire que le gouvernement était en mesure de miser en 2005 sur ces développements positifs à prévoir, dans la définition de ses politiques en matière de négociation.

3 – Les projections de 2003-2004 à 2009-2010

3.1 Les hypothèses de croissance du PIB

(réplique aux pages 22-25 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

Les professeurs Fortin et Godbout contestent mes évaluations de la capacité de payer du gouvernement présentées dans la deuxième partie de mon rapport. Leur première critique porte sur les hypothèses de taux de croissance du PIB nominal que j'utilise pour calculer les revenus et les dépenses budgétaires de 2004-2005 à 2009-2010. Je rappelle que ces taux sont respectivement de 5,0 %, 4,4 %, 4,0 %, 4,0 %, 3,8 % et 3,8 % de 2004 à 2009. Pour les trois premières années, il s'agit des taux prévus par le gouvernement à la veille de l'adoption de la Loi 43. Pour les trois dernières, il s'agit d'hypothèses prudentes que j'ai faites.

Les professeurs Fortin et Godbout contestent ces chiffres parce que, disent-ils, « *dans les faits, la croissance du PIB pour les trois premières années a été plus faible que prévue* », soit 4,8 %, 3,7 % et 3,7 %, au lieu de 5,0 %, 4,4 % et 4,0 % pour 2004, 2005 et 2006 respectivement ³⁶.

De nouveau ici les professeurs Fortin et Godbout invoquent des faits observés ultérieurement pour remettre en cause la validité d'une prévision effectuée à partir des renseignements disponibles au moment où elle a été faite. J'ai souligné plus tôt, dans la section 1.3, l'irrecevabilité d'une telle méthode.

³⁶ p. 24 des *Notes complémentaires*.

Si on procédait selon cette méthode, il faudrait de nouveau aujourd'hui réviser les prévisions, cette fois en les augmentant, pour tenir compte du réajustement à la hausse du PIB de 2007 annoncé à la fin de mars 2008, dont il a été question dans la section 1.3. Il faudrait aussi prendre acte de ce qu'en faisant l'hypothèse de taux de croissance du PIB nominal de 4,0 %, 3,8 % et 3,8 % respectivement pour les années 2007, 2008 et 2009, j'ai sousestimé d'un point de pourcentage la croissance cumulative de ces trois années, telle que prévue par les estimés gouvernementaux du budget de 2008-2009, présenté en mars dernier, qui sont de 5,9 %, 3,2 % et 3,5 % pour ces trois années³⁷. Le taux constaté à la fin de mars 2008 pour 2007 est de 6,0 %.

Il va de soi que l'idée de procéder à une telle révision m'est étrangère. Les seules projections qui peuvent être retenues pour évaluer la décision du gouvernement de recourir à la Loi 43 sont celles que le gouvernement pouvait faire à la fin de 2005.

3.2 Une croissance plus rapide des dépenses de programmes

(réplique à la page 25 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

Les professeurs Fortin et Godbout semblent considérer comme une incongruité et une hypothèse illégitime le fait que les dépenses de programmes puissent croître plus rapidement que les revenus et les dépenses budgétaires. Il découle implicitement de mes hypothèses de croissance pour les six années de la convention collective, écrivent-ils « *que les économies associées à la croissance moins rapide des intérêts sur la dette vont nécessairement servir à financer une croissance des dépenses de programmes supérieure à la croissance économique* ».

³⁷ Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, p. B.29, (pièce G-26). On vérifie que $(1,059)*(1,032)*(1,035) = (1,131)$, que $(1,04)*(1,038)*(1,038) = (1,121)$, et que $1,131 - 1,121 = 0,01 = 1 \%$.

Or, il n’y a là rien d’étonnant ni rien de nouveau. Au cours des six années précédentes, de 1997-1998 à 2003-2004 ³⁸, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de programmes a été de 4,6 %, supérieur à celui des dépenses budgétaires, 3,8 %, parce que le service de la dette non seulement n’a pas augmenté, mais a légèrement diminué ³⁹. Loin d’être passagère, cette situation est également celle des six années suivantes, de 2004-2005 à 2009-2010, selon les données observées jusqu’en 2008 et prévues pour les deux années suivantes. À 4,4 % par année en moyenne au cours de ces six années, la croissance des dépenses de programmes aura été supérieure à celle des revenus budgétaires (4,1 %) et des dépenses budgétaires (4,0 %), alors que celle du service de la dette n’aura été que de 0,9 % ⁴⁰. Je reviens à ces résultats dans la section 3.6.

Un renversement de la situation ne serait possible que si le service de la dette augmentait au moins aussi rapidement que les dépenses budgétaires. Et comme le service de la dette est le produit de la dette totale et du taux d’intérêt moyen sur les emprunts, son augmentation dépend essentiellement d’une augmentation de la dette puisqu’une augmentation, même substantielle, du taux d’intérêt ne peut affecter dans l’immédiat et à court terme qu’une faible fraction de la dette totale, soit les nouveaux emprunts et les renouvellements d’emprunts. Or la dette totale a augmenté de 16,6 % entre 1997-1998 et 2003-2004, c’est-à-dire de 2,6 % en

³⁸ 1997-1998 est l’année de l’entrée en vigueur de la réforme de la comptabilité gouvernementale et l’année qui suit l’adoption de la *Loi sur l’équilibre budgétaire*, en décembre 1996.

³⁹ Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, p. I.9 (pièce G-26). En 1997-1998 et 2003-2004 respectivement, les dépenses budgétaires étaient de 41,4 et 52,0 milliards, les dépenses de programmes, de 34,7 et 45,3 milliards, et le service de la dette, de 6,8 et 6,7 milliards.

⁴⁰ Même source.

moyenne par année ⁴¹, ce qui est largement inférieur à la croissance de 4,0 % des dépenses budgétaires pendant la même période. Un tel fossé n’aurait pu être comblé que par un quasi-doublement de l’accroissement annuel de la dette.

Comme rien ne laissait prévoir en 2004 une croissance substantielle de l’accroissement annuel de la dette, ni une croissance encore plus forte des taux d’intérêt, il allait de soi que le service de la dette n’augmenterait que modérément, dans l’hypothèse la plus pessimiste, et que les dépenses de programmes augmenteraient donc plus rapidement que les dépenses budgétaires. Ces évidences échappent aux professeurs Fortin et Godbout.

3.3 L’impact de la convention collective sur les dépenses de programmes (réplique aux pages 25-26 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

En prétendant que la convention collective n’aurait dans mes projections aucun impact sur les dépenses de programmes, les professeurs Fortin et Godbout caricaturent ces projections en leur donnant un sens qu’elles n’ont pas et se discréditent par le fait même.

Dans le Tableau 5 de mon rapport (p. 34), reproduit comme Tableau 7 dans les *Notes complémentaires* (p. 23), on note dans le cas des demandes syndicales une légère réduction au fil des années du poids de la rémunération totale dans les dépenses de programmes. À des fins de comparaison, le tableau présente aussi ce que serait l’évolution de ce rapport dans l’hypothèse où la rémunération totale serait celle qui découle des offres gouvernementales. Compte tenu d’une crois-

⁴¹ Elle était de 98,4 milliards en 1997-1998 et de 114,7 milliards en 2003-2004. Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, p. J.15 (pièce G-5).

sance plus faible de la rémunération dans le cas des offres gouvernementales que dans celui des demandes syndicales, le rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes diminue chaque année pour atteindre 49 % en 2009-2010, à partir du niveau initial de 56,7 % en 2003-2004.

Je mentionne (p. 37) qu'une chute aussi importante et dans un aussi court laps de temps est peu vraisemblable et qu'elle traduit surtout le fait que si le rapport demeurerait constant à son niveau de 2003-2004, nous aurions un surplus budgétaire croissant au cours des six années. Dans les faits, ce n'est pas à un surplus budgétaire croissant, ni à une amélioration des services publics, que le décret des offres gouvernementales par la Loi 43 ouvrait la porte, mais plutôt à l'importante réduction d'impôts que le gouvernement avait annoncée.

Les professeurs Fortin et Godbout écrivent que j'ometts d'attirer l'attention sur le fait que pour accéder aux demandes syndicales sans hausser les impôts et sans retomber en déficit, « *le gouvernement était obligé de couper dans les services publics d'un montant de 3,6 milliards de dollars (la différence entre 6,85 et 3,25 milliards) pour le transformer en bonification de ses offres salariales* » (p. 26).

Cette formulation est fort pernicieuse, car elle laisse entendre que les offres gouvernementales auraient ouvert la porte, elles, à une augmentation de 3,6 milliards de dollars des fonds destinés aux services publics, et que les demandes syndicales excessives l'auraient obligé à y renoncer, ce qui n'est pas du tout le cas. Le gouvernement n'avait pas de plan d'accroissement massif des fonds destinés aux services publics, mais il avait un plan de réduction radicale des impôts.

Si on veut parler de non-amélioration des services publics, voire de leur détérioration, c'est du côté de la réduction des revenus budgétaires, notamment par la réduction des impôts, qu'il faut en chercher l'origine.

3.4 Le point de départ des projections (réplique aux pages 27-28 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

Les professeurs Fortin et Godbout qualifient d’inacceptable ma procédure qui consiste à projeter les revenus et dépenses du gouvernement à partir des données de 2003-2004. Ils soutiennent que ces projections auraient dû s’appuyer sur les données révisées de l’année 2005-2006 qui étaient connues à l’automne 2005.

Il est remarquable qu’ils préconisent ici l’usage de données connues à l’automne 2005 comme point de départ des prévisions de revenus et dépenses budgétaires, alors qu’ils qualifient, quelque pages plus tôt, d’« *analyse défectueuse* » mon utilisation des hypothèses de taux de croissance du PIB, également devenues accessibles à l’automne 2005, aux fins de projections de la croissance de l’économie ⁴².

Le choix du point de départ en 2003-2004, écrivent-ils, a pour conséquence que les revenus et dépenses budgétaires de l’année 2005-2006 (57,0 milliards), calculés à partir des données de 2003-2004 selon mes projections de croissance pour 2004-2005 et 2005-2006, sont supérieurs de 1,3 milliard de dollars aux chiffres disponibles à l’automne 2005 (55,7 milliards).

Je rappelle que le but de mes projections est de vérifier la capacité du gouvernement de répondre aux demandes syndicales en situation de budget équilibré, sans hausse ni baisse d’impôts. Si le montant des prévisions révisées de revenus et dépenses du gouvernement pour 2005-2006 est inférieur au montant de mes projections à partir de 2003-2004, c’est en particulier parce qu’il est le résultat de

⁴² Page 5 des *Notes complémentaires*. Voir ma critique de ces propos à la page 8 de la présente *Réplique*.

réductions d’impôt déjà intervenues, notamment au titre des réductions de l’impôt sur le revenu de 1,1 milliard de dollars annoncées dans le budget de 2004-2005. Pour évaluer le plein potentiel des revenus budgétaires, il faut utiliser les données de 2003-2004 comme base de départ, et non les données de 2005-2006 qui portent déjà la marque des réductions d’impôt.

La prétention des professeurs Fortin et Godbout soulève par ailleurs un problème de cohérence. Si l’usage des données de 2005-2006 pour projeter les revenus et les dépenses budgétaires était fondé, il faudrait aussi par cohérence utiliser les données de 2005-2006 pour projeter les coûts des offres gouvernementales et des demandes syndicales. Or leurs projections des coûts des offres gouvernementales et des demandes syndicales pour 2009-2010 et des demandes syndicales pour 2006-2007 utilisent les données de 2003-2004 comme base de départ ⁴³.

Pour ce qui est des coûts des demandes syndicales pour l’année 2006-2007, leurs calculs des montants à payer au titre de la rétroactivité salariale pour les années 2004-2005 et 2005-2006, ainsi que pour la rémunération de 2006-2007, sont établis à partir de la rémunération totale de 2003-2004 et non à partir des données des années 2004-2005 et 2005-2006 relatives à la rémunération, alors que ces données étaient tout aussi connues à l’automne 2005 que celles des revenus et des dépenses budgétaires ⁴⁴.

⁴³ Pages 5-14 de leur rapport. Voir aussi page 6 de mon rapport.

⁴⁴ C’est par contre la rémunération totale de 2005-2006 qui a été utilisée par le gouvernement et reprise par les professeurs Fortin et Godbout pour calculer le coût des offres gouvernementales en 2006-2007. Ce qui constitue une deuxième incohérence, soit l’usage de deux bases de calcul différentes, 2003-2004 pour les demandes syndicales et 2005-2006 pour les offres gouvernementales.

Présenté dans les documents budgétaires de mars 2004, le montant de la rémunération totale de 2004-2005 était connu en juin 2004 ⁴⁵. Or, ce n’est pas ce montant, mais celui de 2003-2004, tel qu’établi sur une « base comparative » dans ce même budget de 2004-2005, qui a été utilisé par le gouvernement comme base de départ des calculs des coûts des offres gouvernementales et des demandes syndicales ⁴⁶.

La raison en est simple. Pour évaluer les coûts d’une convention collective, tout autant que les ressources futures qui en permettront le financement, on ne peut choisir comme base de départ des calculs une année qui se trouve à l’intérieur de la période visée par cette convention collective. Il faut utiliser l’année qui précède cette période, ici l’année 2003-2004. C’est cette année, convenue entre le gouvernement et les syndicats, qui est la seule base de départ possible, tant pour le calcul des coûts de la rémunération que pour le calcul des dépenses totales qui incluent ces coûts et le calcul des revenus qui les financeront. Les professeurs Fortin et Godbout errent en soutenant le contraire.

Pour effectuer les projections des revenus et des dépenses budgétaires à partir de cette année de base, on pouvait et on devait par contre, comme je l’ai expliqué plus tôt (p. 8), utiliser les données disponibles à la fin de 2005 quant à leurs taux de croissance prévus (identiques à ceux du PIB, selon l’hypothèse que j’ai faite).

Je mentionne pour conclure cette section une autre tare sérieuse qui grève la prétention des professeurs Fortin et Godbout de modifier en cours de route la base de départ des projections. En comparant mes projections des revenus et dépenses

⁴⁵ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005*, Volume IV, p. 43 (pièce D-19).

⁴⁶ Même source, p. 29. Ce montant est de 25 792,5 milliards de dollars. C’est en multipliant ce montant par l’augmentation de 12,6 % de l’offre gouvernementale sur six ans qu’on arrive au coût de 3 250 millions de dollars que représente cette offre (voir mon rapport, p. 5).

de l’année 2005-2006 fondées sur les données de l’année de base (2003-2004) avec les chiffres disponibles à l’automne 2005, ils comparent des incomparables. Voici pourquoi.

L’une des composantes des dépenses est la rémunération totale. Comme je l’explique dans la section suivante, le coût que le gouvernement calcule à ce titre aux fins de la convention collective est celui de la « rémunération unitaire à effectifs constants ». C’est ce montant qui est inclus dans mes projections, alors que celui qui est inclus dans les données publiées pour 2004-2005 et 2005-2006 comprend des coûts additionnels, comme les coûts des hausses d’effectifs intervenues au cours de ces deux années et de la progression dans les échelles salariales, ce qui rend les chiffres incomparables. Cela ne veut pas dire qu’il ne faut pas tenir compte de ces coûts additionnels, mais il faut le faire de la manière appropriée. C’est le sujet de la section suivante.

3.5 Le contenu de la rémunération totale (réplique aux pages 28-32 des *Notes complémentaires*)

[Retour à la table des matières](#)

L’évolution du coût de la rémunération totale dans le cadre de la négociation amorcée en 2004 comprenait deux composantes :

le coût des matières qui étaient l’objet de négociations (et de l’équité salariale qui était l’objet de discussions distinctes) pour lesquelles l’écart entre les demandes syndicales et les offres gouvernementales a été chiffré par le gouvernement ⁴⁷;

⁴⁷ Pour les années 2009-2010 et 2006-2007.

le coût des matières qui n’étaient pas l’objet de négociations, comme la progression dans les échelles salariales, ou les « coûts de système ⁴⁸ », et l’augmentation d’effectifs, que le gouvernement n’a pas chiffré.

Dans les projections du Tableau 5 de mon rapport, je n’ai considéré que ce qui était l’enjeu de la négociation, soit la première de ces deux composantes, désignée comme le coût unitaire à effectifs constants. J’ai par la suite tenu compte de la deuxième composante dont j’ai fait une évaluation du coût annuel à partir des données disponibles à la fin de 2005 pour l’année 2004-2005 et les prévisions de l’année 2005-2006 et j’ai procédé à des estimations pour les années suivantes (p. 39 de mon rapport). Ces montants apparaissent à la première ligne du Tableau 2.

J’ai toutefois omis de considérer leur effet cumulatif, comme les professeurs Fortin et Godbout le mentionnent dans leurs *Notes complémentaires* (p. 28-29), ce qui m’amène à réviser la conclusion du dernier paragraphe de la page 39 de mon rapport, relative à l’incidence de la deuxième composante sur la part de la rémunération totale dans les dépenses de programmes.

Tableau 2							
Retour à la table des matières							
«Coûts de système » et coûts découlant de l'augmentation des effectifs (millions de dollars)							
		2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Coûts annuels		739	507	508	455	600	600
Coûts cumulatifs		739	1 246	1 754	2 209	2 809	3 409

⁴⁸ Au sens large les « coûts de système », c’est-à-dire les coûts du maintien du système avec les mêmes services, comprennent les coûts de la progression dans les échelles salariales et du « roulement » du personnel, c’est-à-dire des économies réalisées par le départ à la retraite des salariés se trouvant au haut de l’échelle et l’arrivée de nouveaux salariés se trouvant au bas de l’échelle. La deuxième composante a tendance à être négligée.

Ces résultats révisés apparaissent au Tableau 3 qui inclut dans le calcul des coûts des demandes syndicales et des offres gouvernementales les coûts cumulatifs des avancements dans les échelles salariales et des augmentations d’effectifs. Ces coûts cumulatifs sont tirés du Tableau 2.

Les résultats de la section 4 du Tableau 3 montrent, pour les demandes syndicales, une hausse de 56,7 % en 2003-2004 à 60,8 % en 2009-2010 de la part de la rémunération totale dans les dépenses de programmes, et une baisse de 56,7 % à 54,7 % pendant la même période pour les offres gouvernementales ⁴⁹. On connaît les craintes exprimées par le gouvernement à l’égard d’une augmentation de ce rapport au-delà des 56,7 % observés en 2003-2004, dont la conséquence serait de mettre en péril la capacité de financer les missions de l’État ⁵⁰.

J’ai répondu à ces prétentions dans la section 1.1 de mon rapport. Je rappelle que l’ajout d’effectifs est un élément qui est de nature à améliorer les services publics et non à les mettre en péril, et que l’avancement dans les échelles salariales n’est pas une simple gratification salariale additionnelle, mais qu’elle traduit une amélioration de la compétence découlant de l’expérience acquise, également de nature à améliorer les services publics (voir page 51 de mon rapport).

⁴⁹ Ces pourcentages sont légèrement inférieurs dans les deux cas à ceux du Tableau 12 des *Notes complémentaires* (p. 31). Cela découle du fait que les dépenses budgétaires de 55,7 milliards de dollars de l’année 2005-2006 y sont incorrectement utilisées comme point de départ des projections au lieu de celles de 2003-2004, comme cela a déjà été commenté dans la section précédente.

⁵⁰ Voir les allégués de la Défense reproduits en page 9 de mon rapport.

Tableau 3

[Retour à la table des matières](#)

**Projections de 2004-2005 à 2009-2010 :
Coût des demandes syndicales et des offres gouvernementales
(incluant coûts de système et augmentation d'effectifs)
Revenus et dépenses budgétaires
(millions de dollars)**

	2003 -2004	2004 -2005	2005 -2006	2006 -2007	2007 20-08	2008 20-09	2009 -2010	Croissance cumulée
1 - Demandes syndicales								
Rémunération totale 2003-2004	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	
Accroissements salariaux		771	1 565	2 246	2 946	3 662	4 396	
Rémunération accrue		26 471	27 265	27 946	28 646	29 362	30 096	17,1%
Corrections - équité salariale		583	758	933	1 108	1 283	1 400	5,4%
Autres ajustements salariaux		469	550	645	756	887	1 040	4,0%
Rémunération totale sans coûts de système et augm. d'effectifs		27 523	28 573	29 524	30 510	31 532	32 536	26,6%
Coûts de système + augm. d'effectifs		739	1 246	1 754	2 209	2 809	3 409	13,3%
Rémunération totale		28 262	29 819	31 278	32 719	34 341	35 945	39,9%
2 - Offres gouvernementales								
Rémunération totale 2003-2004	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	
Accroissements salariaux				514	1 038	1 573	2 119	
Rémunération accrue		25 700	25 700	26 214	27 738	29 273	30 819	8,2%
Corrections - équité salariale		301	390	457	457	457	457	1,8%
Autres ajustements salariaux		221	276	345	431	539	676	2,6%
Rémunération totale sans coûts de système et augm. d'effectifs		26 222	26 366	27 016	27 627	28 269	28 952	12,6%
Coûts de système + augm. d'effectifs		739	1 246	1 754	2 209	2 809	3 409	13,3%
Rémunération totale		26 961	27 612	28 770	29 836	31 078	32 361	25,9%
3 - Revenus et dépenses budgétaires								
Revenus budgétaires	52 000	54 600	57 002	59 282	61 654	63 997	66 429	27,7%
Dépenses budgétaires	52 000	54 600	57 002	59 282	61 654	63 997	66 429	27,7%
Dépenses de programmes	45 300	47 800	50 102	52 282	54 554	56 797	59 129	30,5%
Service de la dette	6 700	6 800	6 900	7 000	7 100	7 200	7 300	9,0%

4 - Rémunération totale en pourcentage des dépenses de programmes

Demandes syndicales	56,7%	59,1%	59,5%	59,8%	60,0%	60,5%	60,8%
Offres gouvernementales	56,7%	56,4%	55,1%	55,0%	54,7%	54,7%	54,7%

5 - Rémunération totale en pourcentage des dépenses de programmes dans l'hypothèse d'une réduction des impôts de 1 milliard de dollars par année

Réduction des impôts	1 000	2 000	3 000	4 000	5 000	6 000
Dépenses de programmes	46 800	48 102	49 282	50 554	51 797	53 129
Rémunération totale selon les offres gouvernementales	26 961	27 612	28 770	29 836	31 078	32 361
En pourcentage des dépenses de programmes	57,6%	57,4%	58,4%	59,0%	60,0%	60,9%

Pour apprécier correctement par ailleurs le niveau de 60,8 %, dont on pouvait prévoir à la fin de 2005 qu'il serait atteint en 2009-2010 à fiscalité constante dans le cas des demandes syndicales majorées des prévisions des coûts de système et des coûts d'augmentation des effectifs, notons qu'il est identique à celui qui pouvait être prévu à la même date pour ce qui est des offres gouvernementales majorées des mêmes montants dans le cadre du programme de réduction d'impôts annoncé en 2003. Ce programme prévoyait au seul titre de l'impôt sur le revenu des particuliers des réductions de 5 milliards de dollars sur cinq ans, sans compter les réductions de la fiscalité des entreprises.

La section 5 du Tableau 3 montre que la réalisation d'un tel programme de réduction des impôts de un milliard de dollars en moyenne par année pendant la période de six ans de 2004-2005 à 2009-2010 porte à 60,9 % le niveau atteint en 2009-2010 par le rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes dans le cas des offres gouvernementales. Dans les projections du Tableau 12 de leurs *Notes complémentaires*, les professeurs Fortin et Godbout négligent de considérer cet aspect pourtant central de la politique annoncée du gouvernement.

Si l'objectif du gouvernement avait néanmoins été de maintenir ce rapport à un niveau plus proche des 56,7 %, le fait qu'il était possible de prévoir à la fin de 2005 qu'il se situerait pour chaque année de la convention collective entre les rapports obtenus dans le cas des demandes syndicales et des offres gouvernementales majorées des coûts de système et d'augmentation des effectifs (voir la section 4 du Tableau 3), désignait un champ de négociation qui s'offrait aux parties et qui a été écarté en faveur de l'adoption de la Loi 43.

La même réalité peut être saisie sous l'angle de la croissance cumulée de la rémunération totale en 2009-2010 présentée dans la colonne de droite du Tableau 3. À la croissance de la rémunération totale sans les coûts de système et l'augmentation d'effectifs (26,6 % pour les demandes syndicales et 12,6 % pour les offres gou-

vernementales) s’ajoute dans les deux cas la croissance additionnelle de 13,3 % découlant des coûts de système et de l’augmentation d’effectifs. Il s’ensuit une croissance de la rémunération totale de 39,9 % pour les demandes syndicales et de 25,9 % pour les offres gouvernementales. La croissance prévue de 30,5 % des dépenses de programmes se situe entre ces deux valeurs. Ces pourcentages sont mis en évidence dans le Tableau 3.

Pour insister davantage sur l’option de la négociation qui a été rejetée en faveur de la législation spéciale, je rappelle que les positions entre les parties étaient plus rapprochées que ce que révèlent les chiffres du Tableau 3. Le coût des demandes syndicales établi par le gouvernement était en effet une surévaluation non reconnue par les organisations syndicales pour ce qui est des autres avantages salariaux et des redressements au titre de l’équité salariale ⁵¹.

En juin 2006 comme on le sait maintenant, six mois après l’adoption de la Loi 43, l’entente intervenue sur l’équité salariale diminuait en moyenne de 300 millions de dollars par année le coût attribué par le gouvernement à ce titre aux demandes syndicales. Pour l’année 2009-2010, cette différence était de 575 millions de dollars (825 millions plutôt que 1 400). On doit aussi reconnaître que si les projections de l’évolution des coûts annuels de l’avancement dans les échelles salariales était prévisible, soit environ 1 % par année selon les données du gouvernement ⁵², il en est différemment des coûts annuels des augmentations d’effectifs dont les prévisions utilisées sont de l’ordre d’une conjecture aléatoire puisqu’elles sont à la discrétion du gouvernement.

⁵¹ Voir mon rapport, p. 7.

⁵² Conseil du Trésor, *Les négociations dans le secteur public. Un appel à la responsabilité*, septembre 2005, Tableau 8 (pièce D-5).

3.6 - Le financement des baisses d’impôt par les transferts fédéraux

[Retour à la table des matières](#)

Contrairement aux prévisions qui pouvaient être faites en 2005 quant à l’évolution à la hausse de la part de la rémunération totale dans les dépenses de programmes, nous sommes aujourd’hui en mesure de constater que cette part n’a pas augmenté en dépit des réductions d’impôt intervenues, mais qu’elle sera demeurée *grosso modo* constante à environ 56 %, de 2003-2004 à 2009-2010, comme le révèle l’évolution réelle des revenus et dépenses au cours de cette période, présentée au Tableau 4.

Tableau 4[Retour à la table des matières](#)**Évolution réelle des revenus et dépenses**

(millions de dollars)

	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	Croissance	
								cumulée	moyenne
Revenus budgétaires	51 290	53 610	55 712	60 700	62 920	62 980	65 184	27,1%	4,1%
Dépenses budgétaires	51 994	54 509	56 104	58 796	61 638	63 855	65 647	26,3%	4,0%
Dépenses de programmes	45 339	47 656	49 229	51 796	54 635	56 948	58 629	29,3%	4,4%
Service de la dette	6 655	6 853	6 875	7 000	7 003	6 907	7 019	5,5%	0,9%
Rémunération totale	25 792	26 555	27 158	28 699	30 231	31 756	33 105	28,4%	4,2%
en % des dépenses de programmes	56,9%	55,7%	55,2%	55,4%	55,3%	55,8%	56,5%		
Revenus autonomes	41 900	44 381	45 743	49 685	49 295	48 917	50 512	20,6%	3,2%
en % des revenus budgétaires	81,7%	82,8%	82,1%	81,9%	78,3%	77,7%	77,5%		
Transferts fédéraux	9 370	9 229	9 969	11 015	13 625	14 063	14 672	56,6%	7,8%
en % des revenus budgétaires	18,3%	17,2%	17,9%	18,1%	21,7%	22,3%	22,5%		

Les données de 2007-2008 sont des résultats préliminaires. Celles de 2008-2009 et 2009-2010 sont des prévisions.

Sources :

Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*, p. I.9 (pièce G-26).
 Conseil du Trésor, *Budget de dépenses*, vol. IV (pièces D-19, p. 29; D-24, p. 23; G-3, p. 23; G-4, p. 35; G-27, p. 33).

Ce Tableau indique d'abord que la croissance cumulée des revenus budgétaires aura été de 27,1 % ⁵³ au cours des six années de la convention collective, donc à peu de choses près égale à celle qui était prévisible en 2005 sans réduction d'impôts, soit 27,7 %, comme on le voit au Tableau 3 ⁵⁴. On fait le même constat pour ce qui est des dépenses de programmes dont la croissance cumulée de 29,3 % est aussi du même ordre que les 30,5 % du Tableau 3, obtenus également en l'absence de réduction d'impôts.

Comme je l'ai signalé dans la section 3.2, cette croissance des dépenses de programmes (29,3 % sur six ans ou 4,4 % par année en moyenne), supérieure à celles des dépenses budgétaires (26,3 % sur six ans ou 4,0 % par année en moyenne), et à celles des revenus budgétaires (27,1 % sur six ans ou 4,1 % par année en moyenne), n'a rien d'étonnant puisque l'autre élément des dépenses budgétaires, le service de la dette, a connu une croissance beaucoup plus lente (5,5 % sur six ans ou 0,9 % par année en moyenne).

La décomposition des revenus budgétaires en leurs deux composantes que sont les revenus autonomes et les transferts fédéraux, dans les dernières lignes du Tableau 4, permet de lever le voile sur l'énigme apparente de revenus budgétaires qui ne seraient pas affectés par des réductions d'impôt. La partie des revenus bud-

⁵³ Cette croissance est aussi celle du PIB pendant la même période, aux taux observés de 4,0 %, 3,8 %, 3,8 %, pour les trois premières années, et aux taux prévus en 2008, de 5,9 %, 3,2 %, 3,5 %, pour les trois dernières.

⁵⁴ Les revenus budgétaires de 2009-2010 sont de 66 429 millions de dollars dans le Tableau 3 et de 65 184 dans le Tableau 4. Cette différence s'explique principalement par le fait que le revenu de départ utilisé dans le premier cas aux fins des projections, 52 000 millions, est supérieur au montant réel qui apparaît dans le deuxième cas, 51 290 millions. Si on utilisait 51 290 millions comme point de départ des projections du Tableau 3, les revenus budgétaires de 2009-2010 seraient de 65 497 millions, supérieurs de seulement 313 millions aux 65 184 millions du Tableau 4.

gétaires qui est affectée par les réductions d'impôts est celle des revenus autonomes.

Le Tableau 4 montre leur faible croissance (20,6 % sur six ans ou 3,2 % par année en moyenne) et la diminution systématique de leur poids exprimé en pourcentage des revenus budgétaires, de 82,8 % en 2004-2005 à 77,5 % en 2009-2010, au fur et à mesure que les impôts ont été réduits. Simultanément, la forte croissance des transferts fédéraux (56,6 % en six ans ou 7,8 % par année en moyenne) portait leur poids de 17,2 % à 22,5 %. Elle venait combler le vide laissé par les réductions d'impôts et maintenir ainsi à flot les revenus budgétaires. La hausse de 5,3 milliards de dollars des transferts fédéraux (de 9,4 milliards en 2003-2004 à 14,7 milliards en 2009-2010) est du même ordre que la baisse des impôts intervenue au cours de la même période.

Les transferts fédéraux ne sont pas la seule source de revenus additionnels qui ait permis la réduction des impôts et l'augmentation des dépenses de programmes. Comme je l'ai montré dans mon rapport, le gouvernement a aussi bénéficié de sources non récurrentes de revenus, comme les ventes d'actifs d'Hydro-Québec, les revenus supplémentaires d'impôt et de taxe de vente découlant des revenus de la rétroactivité de l'équité salariale, etc. Mais l'accroissement des transferts fédéraux est incontestablement le fondement récurrent du financement des réductions d'impôts intervenues entre 2004 et 2009.

En rendant possible l'accroissement des dépenses de programmes malgré la réduction des revenus autonomes provoquée par les réductions d'impôts, les transferts fédéraux ont permis que se maintienne dans le voisinage de 56 % la part, dans les dépenses de programmes, de la rémunération totale découlant des offres gouvernementales décrétées par la Loi 43.

Ils auraient de la même manière rendu possible, par un accroissement des dépenses de programmes, la réalisation des demandes syndicales avec le maintien de la part de la rémunération dans les dépenses de programmes dans les environs de 56 %, ce qui aurait donné lieu à une amélioration des services publics.

En somme, sans perspectives d'amélioration des revenus budgétaires provenant des transferts fédéraux, tel qu'on pouvait le prévoir en 2005, deux options se faisaient face, l'option des demandes syndicales sans réduction d'impôts et celle des offres gouvernementales avec réduction d'impôts. L'une et l'autre avaient comme conséquence une augmentation du rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes à environ 61 % (Tableau 3).

De même, comme le révèlent les données connues aujourd'hui, les deux mêmes options étaient possibles, avec le maintien à 56 % du rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes, à partir de sources additionnelles de revenus budgétaires, dont l'accroissement des transferts fédéraux.

Cela apporte un poids supplémentaire à la conviction qu'un compromis était possible entre les positions adverses et que la négociation aurait été préférable à l'imposition par voie législative d'une décision unilatérale.

4 - Le financement de la rétroactivité de l’équité salariale par l’endettement *(réplique aux pages 32-33 des Notes complémentaires)*

[Retour à la table des matières](#)

Sur la question de l’équité salariale, j’ai écrit dans mon rapport (p. 51-53) que, même si elle a été amalgamée par le gouvernement à la négociation des conventions collectives, elle était une question spécifique et exceptionnelle résultant d’une volonté collective consensuelle de corriger une injustice séculaire. Il semble raisonnable qu’on ait pu souhaiter la résoudre comme telle selon des modalités particulières, sans que cette correction vienne annuler d’autres avantages et en particulier sans que ses effets rétroactifs viennent empiéter sur les ressources courantes. J’ai en conséquence évoqué l’hypothèse qu’ait pu être porté à la dette le montant de 1,95 milliard de dollars de la rétroactivité au titre de l’équité salariale pour les années 2001 à 2007, ce qui aurait permis au gouvernement de libérer ce montant pour l’affecter à un règlement amélioré des conventions collectives. À l’appui de cette hypothèse, j’ai apporté deux arguments :

- 1) cet accroissement de la dette n’aurait représenté que 1,6 % de la dette de 122,4 milliards de dollars en 2006-2007 et le rapport de la dette au PIB n’aurait connu qu’un modeste accroissement de 0,7 point de pourcentage;
- 2) ce montant de 1,95 milliard de dollars aurait été inférieur de 1,35 milliard de dollars à celui de 3,3 milliards de dollars qui a été ajouté à la dette en 2005-2006 pour de simples raisons comptables, lors du passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d’exercice des transferts fédéraux.

Les professeurs Fortin et Godbout se limitent à mentionner le montant de 1,95 milliard de dollars en le comparant au coût estimé du CHUM, sans le relativiser comme il se doit en termes de rapport au PIB. Ils omettent aussi de le mettre en

relation avec la hausse de 3,3 milliards de dollars, supérieure de 1,35 milliards de dollars, intervenue en 2005-2006 pour de simples raisons comptables.

Ils citent les circonstances exceptionnelles prévues aux fins d’éventuelles dérogations à la *Loi sur l’équilibre budgétaire* pour en conclure qu’aucune n’ouvre la porte au règlement de l’équité salariale, sans égard au caractère exceptionnel d’une situation découlant de la volonté consensuelle de l’ensemble de la société québécoise de régler une injustice séculaire. Il existe pourtant un cas de dérogation, survenu en 2005. Le gouvernement a en effet porté à la dette le montant de 664 millions de dollars⁵⁵ du déficit budgétaire de 2004-2005 résultant de l’inscription dans ses dépenses d’une provision de 673 millions de dollars au titre de la rétroactivité de l’équité salariale pour les années 2001-2002 à 2004-2005. Ils ne mentionnent pas par ailleurs qu’aucune des circonstances exceptionnelles prévues dans la loi n’autorisait l’accroissement de la dette en 2005 pour des raisons de changement de méthode comptable.

La présente réplique dispose des critiques formulées par les professeurs Fortin et Godbout dans leurs *Notes complémentaires*. Elle confirme que les divers motifs invoqués par le gouvernement pour recourir à la Loi 43 n’étaient pas fondés et que la voie de la négociation était possible et souhaitable.

Montréal, le 16 mai 2008

Louis Gill

⁵⁵ Ce montant était inférieur à l’excédent cumulé de 819 millions de dollars de l’exercice précédent, ce qui laissait un solde positif de 155 millions de dollars à ce titre. Voir Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. H.5 (pièce G-5).

Références

1 – Documents du gouvernement du Québec

[Retour à la table des matières](#)

Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005*, Volume IV.

Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2007-2008*, Volume IV.

Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2008-2009*, Volume IV.

Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques du Québec*, 4^e trimestre 2007. Communiqué de presse.

Finances Québec, *La dette du gouvernement du Québec*, décembre 2007.

Ministère des Finances, *Budget 2002-2003. Plan budgétaire*.

Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*.

Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*.

Ministère des Finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*.

Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007.

Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire*.

2 – Documents de Statistique Canada

Statistique Canada, *L’observateur économique canadien*, catalogue 11-010-XIB, juin 2004.

Statistique Canada, Banque de données CANSIM, série v687511 du Tableau 384-0002.

3 – Autres références

Mario Albert, « L’avenir des finances publiques du Québec face aux changements démographiques », dans Luc Godbout (sous la direction de) : *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Presses de l’Université Laval, Québec, 2006, p. 81-109.

François Desjardins, « Le coût d’une baisse d’impôt », *Le Devoir*, 26 et 27 mai 2007.

Luc Godbout, Pierre Fortin, Matthieu Arseneau et Suzy St-Cerny, *Oser choisir maintenant*, Presses de l’Université Laval, 2007.

Liste des pièces déposées

[Retour à la table des matières](#)

- G-4 Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2007-2008*, Volume IV (nouvel extrait).
- G-5 Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire* (nouveaux extraits).
- G-21 Ministère des Finances, *Budget 2002-2003. Plan budgétaire* (extrait).
- G-22 Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques du Québec*, 4^e trimestre 2007. Communiqué de presse.
- G-23 Finances Québec, *La dette du gouvernement du Québec*, décembre 2007 (extrait).
- G-24 François Desjardins, « Le coût d’une baisse d’impôt », *Le Devoir*, 26 et 27 mai 2007.
- G-25 Statistique Canada, *L’observateur économique canadien*, catalogue 11-010-XIB, juin 2004, Tableau 41; Banque de données CANSIM, série v687511 du Tableau 384-0002, années 1990-2006.
- G-26 Ministère des Finances, *Budget 2008-2009. Plan budgétaire* (extraits).
- G-27 Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2008-2009*, Volume IV (extrait).

Fin du texte