Louis GILL

Économiste, retraité de l'UQÀM

(10 octobre 2007)

L'état des finances publiques et la capacité de payer du gouvernement

Opinion relative à l'adoption de la Loi 43.

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.

Expertise rédigée sur mandat de la CSN, de la FTQ et de la CSQ dans le cadre de la contestation de la Loi 43 en Cour supérieure, 10 octobre 2007.

Louis GILL est économiste et professeur retraité du département de sciences économiques de l'UQAM où il a œuvré de 1970 à 2001. Tout au cours de cette carrière, il a eu une activité syndicale active. Il a publié plusieurs ouvrages, sur la théorie économique marxiste, l'économie internationale, l'économie du socialisme, le partenariat social et le néolibéralisme, ainsi que de nombreux essais et articles de revues et de journaux sur des questions économiques, politiques, sociales et syndicales.

[Autorisation formelle accordée par l'auteur le 25 octobre 2007 de diffuser cette œuvre dans Les Classiques des sciences sociales.]

Courriel : gill.louis@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 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 24 décembre 2007 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.

Table des matières

[Définition du mandat](#)

[Introduction](#)

1. [L'État des finances publiques](#)
 - 1.1 [La part de la rémunération totale dans les dépenses de programmes](#)
 - 1.2 [Les perspectives de croissance et le niveau des dépenses de programmes](#)
 - 1.3 [Les origines de la dette publique et son importance relative](#)
 - 1.4 [Les impasses budgétaires appréhendées de 2005-2006 et 2006-2007](#)
 - 1.5 [L'évaluation gouvernementale des perspectives économiques à l'automne 2005](#)
 - 1.6 [La cote de crédit](#)
2. [La capacité de payer du gouvernement](#)
 - 2.1 [L'écart entre les offres et les demandes en 2009-2010](#)
 - 2.2 [L'écart entre les offres et les demandes en 2006-2007](#)
 - 2.3 [L'incidence de la réduction des impôts](#)
 - 2.4 [L'équité salariale et le renouvellement des conventions collective](#)
3. [Synthèse des analyses](#)
4. [Réponses aux questions du mandat](#)

[Première question](#)

[Deuxième question](#)

[Troisième question](#)

[Références](#)

Tableaux

- [Tableau 1.](#) Évaluations comparées des demandes syndicales et des offres gouvernementales pour 2009-2010
- [Tableau 2.](#) Évaluations comparées des demandes syndicales et des offres gouvernementales pour 2006-2007
- [Tableau 3.](#) Évaluations des coûts de l'équité salariale à la fin de 2005 et entente de juin 2006
- [Tableau 4.](#) Budget de l'année 2006-2007. Évolution des prévisions et résultats
- [Tableau 5.](#) Coût des demandes syndicales et des offres gouvernementales. Projections de 2004-2005 à 2009-2010
- [Tableau 6.](#) Accroissements salariaux et rétroactivité de 2003-2004 à 2006-2007
- [Tableau 7.](#) Évolution des prix, des salaires et du pouvoir d'achat de 1998 à 2009

* * * * *

Louis Gill

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

Expertise rédigée sur mandat de la CSN, de la FTQ et de la CSQ dans le cadre de la contestation de la Loi 43 en Cour supérieure, 10 octobre 2007.

Définition du mandat

[Retour à la table des matières](#)

Dans le cadre de la contestation par la CSN, la FTQ et la CSQ de la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public* (L.Q. 2005, c.43), ou « Loi 43 », adoptée par l'Assemblée nationale le 15 décembre 2005, j'ai reçu le mandat de donner mon opinion relativement :

- à l'affirmation selon laquelle « *la gestion responsable des finances publiques* » imposait au gouvernement l'adoption en juin 2004 du cadre budgétaire fondant sa politique de rémunération des employés de l'État, « *compte tenu de la conjoncture économique et de la situation budgétaire difficile du gouvernement* » (allégués 43 et 45 de la défense dans le dossier de la CSN, allégués 37 et 39 de la défense dans le dossier de la FTQ et allégués 56 et 58 de la défense dans le dossier de la CSQ);
- à l'affirmation selon laquelle « *la fragilité des finances publiques* » ne permettait pas une bonification des offres patronales au-delà du cadre budgétaire fixé en juin 2004 « *sans augmenter*

le fardeau fiscal des Québécois, couper dans les services publics ou retourner dans une situation de déficit » (allégué 127b de la défense dans le dossier de la CSN, allégué 101b de la défense dans le dossier de la FTQ et allégué 130 b de la défense dans le dossier de la CSQ);

- à l'affirmation selon laquelle « *le gouvernement, à titre de garant des intérêts de l'ensemble de la population du Québec, se devait de faire adopter la Loi 43 par l'Assemblée nationale, [et qu'] agir autrement aurait mis en péril la continuité des services publics et nui à la croissance économique du Québec en ayant des effets préjudiciables majeurs sur l'état des finances publiques »* (allégué 129 de la défense dans le dossier de la CSN, allégué 103 de la défense dans le dossier de la FTQ et allégué 132 de la défense dans le dossier de la CSQ).

Aux fins de l'exécution de ce mandat, j'ai pris connaissance de l'ensemble des dossiers pertinents auxquels référence est faite dans le texte, dont les pièces déposées par la défense.

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Les conventions collectives dans les secteurs public et parapublic sont venues à échéance le 30 juin 2002. Elles ont alors été prolongées d'un an, jusqu'au 30 juin 2003, par entente entre le gouvernement et la CSQ, la FTQ, le SFPQ et trois fédérations de la CSN (la FSSS, la FEESP et la FP), pour permettre en particulier la poursuite de discussions en vue de la conclusion d'une entente au titre de l'équité salariale. Adoptée en novembre 1996, la *Loi sur l'équité salariale* est entrée en vigueur un an plus tard, en novembre 1997. Le règlement de l'équité salariale n'est finalement intervenu qu'en juin 2006, six mois après l'adoption de la Loi 43.

En décembre 2003, la CSN, la FTQ et la CSQ ont déposé des demandes de hausses salariales de 13,0% sur trois ans : 4,5% en 2004, 4% en 2005 et 4% en 2006 ¹. En septembre 2005, la CSN et la FTQ ont soumis des demandes salariales modifiées de 14,2% sur cinq ans : 3% en 2004, 3% en 2005 et 2,5% en 2006, 2007 et 2008 ². En juin 2005, la CSQ, le SPGQ et le SFPQ ont révisé leurs demandes à 13,2% sur six ans ³.

Les organisations syndicales n'ont pas soumis, dans le cadre de la négociation des conventions collectives relevant de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, de demandes au titre de l'équité salariale, le règlement de cette question devant être le résultat d'un processus distinct en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*.

¹ $(1,045 \times 1,04 \times 1,04) - 1 = 1,13 - 1 = 0,13$ ou 13%.

² $(1,03 \times 1,03 \times 1,025 \times 1,025 \times 1,025) - 1 = 1,142 - 1 = 0,142$ ou 14,2%.

³ Cinq augmentations de 2% et une augmentation de 2,5% sans ordre déterminé dans le temps : $(1,02 \times 1,02 \times 1,02 \times 1,02 \times 1,02 \times 1,025) - 1 = 1,132 - 1 = 0,132$ ou 13,2%.

En juin 2004, le gouvernement a déposé des offres globales d'augmentation de 12,6% de la rémunération des employés de l'État sur six ans, de 2003-2004 à 2009-2010 ⁴, englobant l'ensemble des redressements (accroissements salariaux, équité salariale, ajustements aux salaires et aux primes, relations salariales, mesures d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre, modifications aux classements, ainsi que toute bonification des conditions de travail et des régimes de retraite). Dans ce dépôt de juin 2004, des augmentations de 2% par année pour 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009 étaient spécifiées. Les augmentations de 2003-2004, 2004-2005 et 2009-2010 étaient définies comme « à déterminer » dans le cadre de la négociation.

Par rapport à la rémunération totale de 25,7 milliards de dollars de 2003-2004, l'augmentation de 12,6% sur six ans représentait 3,25 milliards de dollars en 2009-2010. La rémunération totale de 2009-2010 était ainsi portée à 28,95 milliards de dollars ⁵.

En août 2005, les offres gouvernementales d'accroissements salariaux ont été modifiées de la façon suivante : 0% pour les deux premières années et 2% pour les quatre suivantes, pour un total de 8,2% ⁶. L'offre globale d'augmentation étant maintenue à 12,6%, le solde de 4,4% (12,6% moins 8,2%) était destiné aux redressements d'équité salariale et aux autres ajustements.

Les 3,25 milliards de dollars (ou 3 250 millions de dollars) d'augmentation (12,6%) en 2009-2010 étaient donc répartis comme suit : 2 117 millions de dollars (8,2%) pour les accroissements sala-

⁴ Les offres gouvernementales portent sur les années financières, du 1^{er} avril au 31 mars; les demandes syndicales portent sur les années civiles, du 1^{er} janvier au 31 décembre, sauf pour la première année où l'ajustement est avancé au 1^{er} octobre.

⁵ La rémunération totale comprend la rémunération de toutes les catégories de personnel, ainsi que des juges, des médecins et des députés, et les avantages sociaux. Pour arriver aux 3,25 milliards de dollars d'augmentation, le gouvernement a utilisé le montant de 25 792,5 millions de dollars des « dépenses comparatives de 2003-2004 » qui figure dans le budget de dépenses de 2004-2005 : Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005*, Volume IV, p. 29 (pièce D-19). On vérifie que $25\,792,5 \times 0,126 = 3\,250$.

⁶ $(1,02 \times 1,02 \times 1,02 \times 1,02) - 1 = 1,082 - 1 = 0,082$ ou 8,2%.

riaux et 1 133 millions de dollars pour l'équité salariale et les autres ajustements.

En juin 2004, le gouvernement avait annoncé un engagement de 457 millions de dollars par année à compter de 2006-2007 au titre de l'équité salariale. Le montant disponible en 2009-2010 pour les autres ajustements était donc de 676 millions de dollars (1 133 moins 457).

En septembre 2005, le gouvernement a rendu publiques des évaluations comparées de ses offres et des demandes syndicales issues de la contre-proposition de la CSN et de la FTQ pour 2009-2010 et pour 2006-2007. Elles sont présentées dans les Tableaux 1 et 2.

Tableau 1

Évaluations comparées des demandes syndicales
et des offres gouvernementales pour 2009-2010
Accroissements par rapport à la rémunération totale
(25,7 milliards de dollars) de 2003-2004
(en millions de dollars et en pourcentage)

[Retour à la table des matières](#)

	Offres gouvernementales		Demandes syndicales	
Accroissements salariaux	2 117	8,2%	4 394	17,1%
Équité salariale	457	1,8%	1 400	5,4%
Autres ajustements	676	2,6%	1 040	4,0%
Total	3 250	12,6%	6 834	26,6%

Source : Conseil du Trésor, *Les négociations dans le secteur public : Comparatif des offres et des demandes*, tableaux de la conférence de presse du 25 septembre 2005 de la Présidente du Conseil du Trésor (pièce D-7).

Tableau 2

Évaluations comparées des demandes syndicales
et des offres gouvernementales pour 2006-2007
Accroissements par rapport à la rémunération totale
(27,1 milliards de dollars) de 2005-2006
(en millions de dollars et en pourcentage)

[Retour à la table des matières](#)

	Offres gouvernementales	Demandes syndicales
Accroissements salariaux	559	4 100
Équité salariale	457	2 000
Autres ajustements	345	645
Total	1 361	5,0%

Source : Conseil du Trésor, *Les négociations dans le secteur public : Un appel à la responsabilité*, tableaux 5 et 11, septembre 2005 (pièce D-5).

Tableau 3

Évaluations des coûts de l'équité salariale à la fin de 2005
et entente de juin 2006 (en millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10
Attribuées aux syndicats	58	233	408	533	758	933	1108	1283	1458
rétroactivité (2001-2004)			699						
rétroactivité (2001-2006)					2040				
Engagements gouvernementaux	35	124	213	301	390	457	457	457	457
rétroactivité (2001-2005)				673					
rétroactivité (2001-2006)					1063				
Entente de juin 2006				673	498	775	720	809	825
rétroactivité (2001-2007)						1946			

Sources : Pour les évaluations attribuées aux organisations syndicales par le gouvernement et pour les engagements gouvernementaux, les calculs sont effectués en vertu de la formule d'étalement prévue par la Loi sur l'équité salariale. Pour l'entente de juin 2006 (telle que modifiée en novembre 2006 par la Commission de l'équité salariale), voir : Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, février 2007, p. C.33 (pièce G-16). Le budget de février 2007 n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale. L'information utilisée ici n'a pas été reproduite dans les documents budgétaires de mai 2007 adoptés par l'Assemblée nationale.

Pour ce qui est des offres gouvernementales pour 2009-2010, le calcul des montants qui apparaissent au Tableau 1 est celui qui vient d'être présenté. Pour procéder à l'évaluation des demandes syndicales, le gouvernement a ramené à l'horizon 2009-2010 les demandes syndicales révisées de la CSN et de la FTQ de septembre 2005 portant sur cinq années civiles (de 2004 à 2008), en ajoutant une année d'accroissements salariaux de 2,5% et en considérant les demandes syndicales comme portant sur les années financières (de 2004-2005 à 2009-2010) ⁷. Les demandes syndicales ainsi réajustées sur six ans aux fins de la comparaison comportent deux accroissements de 3% suivis de quatre accroissements de 2,5%, pour un accroissement cumulé de 17,1% ⁸ ou 4 394 millions de dollars tel qu'indiqué au Tableau 1.

L'évaluation par le gouvernement de ce qu'il a désigné comme les coûts des demandes syndicales au titre de l'équité salariale et des autres ajustements pour 2009-2010 est respectivement de 1 400 millions de dollars et de 1 040 millions de dollars tel qu'indiqué au Tableau 1. Les autres ajustements se décomposent comme suit : droits parentaux : 40 millions; vacances et primes diverses : 150 millions; retraite : 300 millions; assurances : 200 millions; classement et autres : 350 millions ⁹.

Il faut mentionner que, du point de vue syndical, les expressions « offres gouvernementales » et « demandes syndicales », qui apparaissent en particulier dans les Tableaux 1 et 2, sont inappropriées en ce qui concerne l'équité salariale, qui ne faisait pas partie de la négociation en vue du renouvellement des conventions collectives mais qui relevait d'un processus distinct dont seules les premières étapes avaient eu lieu. Il était donc impossible, selon les organisations syndicales, d'établir des évaluations de coût à ce stade.

⁷ Ce faisant, le gouvernement prolongeait de trois mois, jusqu'au 31 mars 2010, la période couverte par les demandes syndicales portant sur les années civiles, qui se terminait le 31 décembre 2009.

⁸ $(1,03 \times 1,03 \times 1,025 \times 1,025 \times 1,025 \times 1,025) - 1 = 1,171 - 1 = 0,171 = 17,1\%$.

⁹ Pièce D-7, tableau 7.

Du point de vue syndical en conséquence, au lieu d'offres gouvernementales, il faut parler d'« engagements gouvernementaux au titre de l'équité salariale » et, au lieu de demandes syndicales, il faut parler d'« évaluations des coûts des redressements au titre de l'équité salariale attribuées par le gouvernement aux organisations syndicales et non reconnues par elles ».

Le Tableau 3 présente les coûts des corrections au titre de l'équité salariale : 1) selon les évaluations gouvernementales attribuées aux organisations syndicales et non reconnues par elles, incorrectement désignées comme les « demandes syndicales »; 2) selon les engagements gouvernementaux; 3) selon les termes de l'entente intervenue en juin 2006. Pour ce qui est des évaluations gouvernementales attribuées aux organisations syndicales, le montant de 1 458 millions de dollars pour l'année 2009-2010 est arrondi à 1 400 millions dans l'évaluation gouvernementale de la « demande syndicale » qui apparaît au Tableau 1.

Les montants du Tableau 2 sont l'objet d'une analyse détaillée dans la section intitulée « L'écart entre les offres et les demandes en 2006-2007 ».

1 - L'état des finances publiques

[Retour à la table des matières](#)

Pour justifier l'adoption de la Loi 43, le gouvernement s'est réclamé d'un état qualifié de précaire des finances publiques qu'il prétend illustrer dans sa défense par divers allégués. Il invoque notamment la part jugée élevée de la rémunération totale dans les dépenses de programmes, une faible performance du Québec par rapport aux autres provinces quant à la croissance de ces dépenses et leur évolution trop rapide en pourcentage du PIB, un niveau excessif de la dette publique et de la part qui en est attribuée aux déficits cumulés découlant des dépenses courantes ou « dépenses d'épicerie » ainsi qu'un niveau excessif du service de la dette, les risques d'une décote des agences de crédit sur les taux d'intérêt, des perspectives pessimistes de croissance de l'économie et des revenus budgétaires, qui se manifestent en particulier par des impasses budgétaires appréhendées successives. L'objectif de cette première partie est d'apprécier ces allégués. La conclusion qui s'en dégage est que le gouvernement s'est abusivement réclamé d'une fragilité surfaite de ses finances aux fins de la défense d'un cadre financier immuable qui a fondé sa position en négociation.

1.1 La part de la rémunération totale dans les dépenses de programmes

Divers allégués de la défense ¹⁰ suggèrent que les dépenses de rémunération, par leur poids jugé élevé dans les dépenses de programmes, viendraient à l'encontre de la réalisation des missions de l'État. À titre d'exemple :

¹⁰ La numérotation des allégués n'est pas la même dans les trois défenses produites par les procureurs du gouvernement. Celle qui est utilisée ici est la numérotation du dossier de la CSN. Les numéros correspondants des allégués des défenses produites dans les dossiers de la FTQ et de la CSQ sont indiqués en notes de bas de page.

La rémunération des employés de l'État constitue de loin la catégorie la plus importante de toutes les dépenses du gouvernement. Pour l'exercice 2005-2006, elle représente plus de 56% des dépenses de programmes inscrites au budget du Québec. (allégué 37 ¹¹)

Vu l'importance des sommes consacrées à la rémunération des employés de l'État, toute augmentation de rémunération a inévitablement un impact majeur sur les ressources financières du gouvernement et partant sur sa capacité de financer les autres catégories de dépenses pour répondre aux besoins de la population. (allégué 38 ¹²)

Pour prendre la juste mesure de ces 56% et de leur incidence sur la réalisation des missions de l'État, il faut d'abord préciser que le gouvernement comptabilise ses dépenses de diverses manières : par catégorie, par portefeuille, par bénéficiaire et par mission.

Par catégorie, les dépenses se répartissent en dépenses de rémunération, de fonctionnement, de capital, d'intérêt et de support. Dans les prévisions de dépenses de 2005-2006, ces diverses catégories de dépenses représentent respectivement 55,9%, 14,5%, 4%, 3,5% et 22,1% des dépenses de programmes ¹³.

La répartition par portefeuille comprend les dépenses de chacun des 24 ministères, parmi lesquels le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport représentent respectivement 43% et 25% des dépenses de programmes (68% au total) en 2005-2006 ¹⁴.

Les dépenses de programmes sont aussi réparties par bénéficiaire : Établissements de santé et de services sociaux (29,8% des dépenses en 2005-2006), Institutions d'enseignement (24,5%), Dépenses d'opérations des ministères (13,6%), Personnes (11,4%), Profession-

¹¹ Allégué 31 dans le dossier de la FTQ et allégué 50 dans le dossier de la CSQ.

¹² Allégué 32 dans le dossier de la FTQ et allégué 51 dans le dossier de la CSQ.

¹³ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2005-2006*, Volume IV, p. 19 (pièce D-24).

¹⁴ *Idem*, p. 91.

nels de la santé (7,8%), Municipalités (3,6%), Entreprises (2,3%), Autres (7,0%) ¹⁵.

Enfin, les dépenses totales du gouvernement (dépenses de programmes et service de la dette) sont regroupées en six grandes missions de l'État : Santé et services sociaux (37,5% des dépenses totales en 2005-2006), Éducation et Culture (23,1%), Économie et Environnement (10,3%), Soutien aux personnes et aux familles (8,9%), Gouverne et Justice (7,6%) et Paiement de la dette (12,6%) ¹⁶. Ensemble, les deux premières missions accaparent 60,6% des dépenses totales et 69,3% des dépenses de programmes.

On constate donc qu'un pourcentage jugé élevé des dépenses de rémunération ne peut être vu comme mettant en cause les investissements en santé ou en éducation par exemple. Cela signifie simplement que le poids relatif des autres catégories de dépenses (fonctionnement, capital, intérêt, etc.) est moins élevé, ce qui n'est que naturel lorsqu'il est question de services, surtout de services où la main-d'œuvre occupe une place prépondérante comme dans la santé et l'éducation.

Il n'est donc pas étonnant que le pourcentage des dépenses de rémunération dans les dépenses totales soit de 69,1% dans la Santé et les Services sociaux (14,4 milliards de dollars sur 20,9) et de 74,7% dans l'Éducation, le Loisir et le Sport (9,1 milliards de dollars sur 12,2) en 2005-2006 ¹⁷. Pour la même année, les dépenses de rémunération se répartissent parmi les bénéficiaires dans les proportions suivantes : Établissements de services de santé et de services sociaux (38,7%), Institutions d'enseignement (33,3%), Professionnels de la santé (13,9%), Ministères (12,2%), Autres (1,9%) ¹⁸, c'est-à-dire à 85,9% dans la santé et l'éducation.

¹⁵ *Idem*, p. 20.

¹⁶ *Idem*, p. 90.

¹⁷ *Idem*, p. 37.

¹⁸ *Idem*, p. 22.

À la lumière de ces chiffres, on peut mesurer l'incongruité des allégués cités plus tôt. Le paragraphe c) de l'allégué 56 ¹⁹ reprend des propos analogues :

Les offres gouvernementales déposées en juin 2004 représentent alors presque 80% de l'augmentation projetée des dépenses de programmes pour l'exercice 2006-2007, ce qui ne laisse que très peu de ressources pour financer la croissance des autres priorités de l'État et de ses citoyens, dont notamment l'investissement en santé et en éducation.

Le gouvernement a multiplié les déclarations de ce type. À titre d'exemple, la publicité suivante parue dans *Le Devoir* des 1^{er} et 2 octobre 2005 (p. A11) ²⁰ :

Les syndicats des secteurs public et parapublic demandent près de 7 milliards de dollars. Cela correspond au budget annuel de tous ces ministères : Transports, Sécurité publique, Culture et Communications, Ressources naturelles et Faune, Immigration et Communautés culturelles, Développement durable, Environnement et Parcs, Développement économique, Innovation et Exportation, Agriculture, Pêcheries et Alimentation, Famille, Aînés et Condition féminine, Relations internationales, Tourisme.

Cela incite à croire qu'accéder aux demandes syndicales entraînerait des coupures majeures dans les missions de l'État. Or, loin d'entrer en conflit avec les dépenses à affecter aux missions de l'État, les dépenses de rémunération sont au contraire au cœur de celles-ci et en représentent la majeure partie.

Le Conseil du Trésor l'exprime d'ailleurs chaque année dans le Budget de dépenses lorsqu'il explique l'origine des augmentations de dépenses de rémunération. À titre d'exemple, on lit dans celui de 2004-2005 que la croissance de ces dépenses provient en particulier de la « *mise à niveau des services* » dans le secteur de la santé et des services sociaux, ainsi que des « *mesures favorisant la réussite sco-*

¹⁹ Allégué 50 dans le dossier de la FTQ et allégué 70 dans le dossier de la CSQ.

²⁰ Pièce G-1.

laire, un meilleur encadrement des élèves et la prévention du décrochage scolaire au secondaire » dans les réseaux de l'éducation ²¹.

Tout aussi incongru est l'allégué 39 ²² :

À titre d'exemple, une augmentation de 1% de la rémunération des employés de l'État pour l'exercice 2005-2006 aurait entraîné des dépenses supplémentaires annuelles de l'ordre de 270 millions de dollars pour le gouvernement.

Mis à part le truisme à l'effet qu'une augmentation de 1% des dépenses de programmes de 27 milliards de dollars de 2005-2006 est effectivement égale à 270 millions, cet allégué ne veut rien dire. Il ne constitue d'abord nullement une illustration (« *à titre d'exemple* ») de l'allégué précédent.

Mais surtout, on ne peut juger de l'importance d'une augmentation des dépenses de 270 millions de dollars que si on met ce montant en relation avec l'augmentation à prévoir des revenus à partir desquels elle sera financée. Les revenus budgétaires prévus dans le budget de 2005-2006 pour l'année 2006-2007 étaient de 56,5 milliards de dollars, en hausse de 1,4 milliards par rapport à ceux de 2005-2006 ²³. Sans cette relativisation, on ne peut mesurer l'ampleur de la somme de 270 millions. On commettrait le même genre d'abstraction si on se limitait à dire que la dette publique des États-Unis (dette fédérale brute) dépasse en 2007 le montant astronomique de 9 000 milliards de dollars (70 fois la dette totale du Québec), sans mentionner que le PIB des États-Unis est 50 fois supérieur à celui du Québec.

²¹ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005*, Volume IV, p. 28 (pièce D-19).

²² Allégué 33 dans le dossier de la FTQ et allégué 52 dans le dossier de la CSQ.

²³ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 4 (pièce D-22).

1.2 Les perspectives de croissance et le niveau des dépenses de programme

[Retour à la table des matières](#)

Dans la suite de l'allégué 44 ²⁴ qui énonce les termes du cadre budgétaire des offres gouvernementales limitant à 12,6% ou 3,25 milliards de dollars l'ensemble des augmentations salariales, dont les redressements au titre de l'équité salariale, et affirme que ce cadre reflète la capacité de payer des contribuables québécois et doit donc être respecté, l'allégué 45 invoque diverses raisons prétendant justifier la démarche du gouvernement au nom de la gestion responsable des finances publiques.

Les perspectives de croissance économique au Québec sont 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)

Dans le budget présenté le 21 avril 2005, le ministère des Finances fait état de prévisions de croissance du PIB réel de 2,4% pour 2005 et 2,6% pour 2006. Pour 2005, la prévision de 2,4% est identique à la prévision moyenne du secteur privé. Pour 2006, la prévision de 2,6% est inférieure de deux points à la prévision moyenne du secteur privé (2,8%). En tout état de cause, ces prévisions sont du même ordre que le taux de croissance moyen des vingt années précédentes (2,5% de 1983 à 2003 ²⁵). Pour ce qui est du PIB nominal, c'est-à-dire du PIB réel augmenté de l'inflation, les taux prévus pour 2005 et 2006 sont respectivement de 4,6% et 3,8% ²⁶. Dans son document de consulta-

²⁴ Allégué 38 dans le dossier de la FTQ et allégué 57 dans le dossier de la CSQ.

²⁵ Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, section 3, p. 9 (pièce D-18) et *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 1, p. 22 (pièce D-22).

²⁶ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 1, p. 23 (pièce D-22).

tions prébudgétaires de janvier 2006, qui était en préparation au moment de l'adoption de la Loi 43, ces chiffres étaient légèrement révisés comme suit : 4,4% pour 2005 et 4% pour 2006 ²⁷.

Ce sont ces taux qui importent lorsqu'on se préoccupe des revenus budgétaires qui croissent normalement à un rythme voisin de celui du PIB nominal. Comme le taux de croissance moyen du PIB nominal a été de 4% de 1991 à 2004 ²⁸, on peut difficilement voir dans les taux prévus pour 2005 et 2006 la tendance à la dégradation annoncée par le gouvernement dans l'énoncé qui précède. S'il y avait alors à craindre quant à une évolution à la baisse des revenus autonomes, il fallait plutôt regarder du côté des impôts dont le gouvernement avait annoncé une réduction de 5 milliards de dollars sur cinq ans et dont la première réduction, d'un milliard, était déjà entrée en vigueur en 2004-2005. Même affirmation difficilement réconciliable avec les faits en ce qui concerne les dépenses de programmes :

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. (allégué 45 b)

Cet énoncé tranche avec le suivant qui est tiré du volume IV du *Budget de dépenses 2005-2006* (p. V) ²⁹ : « En matière de contrôle de ses dépenses de programmes, le Québec fait mieux que la plupart des provinces canadiennes ». Cette appréciation est suivie à la page VI du même document d'un graphique qui montre qu'avec un taux de croissance de ses dépenses de 3,2% en 2004-2005, le Québec se classait en tête de peloton, nettement sous la moyenne canadienne de 5,3%, et n'était dépassé que par l'Île du Prince-Édouard avec un taux de croissance de 1,9%. À l'autre extrémité se trouvaient l'Alberta (12,3%), l'Ontario (7%) et le Manitoba (6%).

²⁷ Ministère des Finances, Document de consultations prébudgétaires. Perspectives économiques, finances publiques et dette du Québec, janvier 2006, p. 8 et 12 (pièce G-2).

²⁸ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2005-2006*, Volume IV, p. 102 (pièce D-24).

²⁹ *Idem* (pièce D-24)

Et il ne s'agit pas d'une exception pour l'année 2004-2005. Chaque année, les documents budgétaires comportent une rubrique à cet effet, précédée d'un titre du type « *Le Québec fait mieux que les autres provinces en matière de contrôle de ses dépenses* ». En 2005-2006, alors que la moyenne canadienne avait augmenté de deux points de pourcentage à 7,3%, le taux de croissance des dépenses était toujours de 3,3% au Québec ³⁰. Il faut par ailleurs souligner que ces faibles taux de croissance des dépenses pour ces deux années ont été réalisés en dépit du fait que le Québec a inscrit à ses dépenses des sommes de 673 millions de dollars en 2004-2005 et de 390 millions de dollars en 2005-2006 au titre de l'équité salariale.

Pour la période de quatre ans de 2003-2004 à 2006-2007, avec une croissance annuelle moyenne des dépenses de programmes de 4,2%, le Québec est toujours deuxième, derrière la Colombie-britannique avec 4%, la moyenne canadienne étant de 6,7% ³¹.

Le gouvernement présente aussi dans ses documents budgétaires annuels l'évolution de ses dépenses de programmes en pourcentage du Produit intérieur brut (PIB), soulignant que ce pourcentage a connu une diminution systématique depuis le début des années 1990, où il était de 23%, à 2005-2006 où il avait été réduit à 18% ³². Dans les documents budgétaires de 2007-2008, il se félicite de ce que « *l'importance des dépenses dans l'économie [soit] à l'un de ses niveaux les plus faibles en 35 ans* » ³³. Le même verdict était formulé dans le Plan budgétaire de 2004-2005 où le rapport de 17,3% des dépenses de programmes au PIB est présenté comme « *le plus bas depuis l'exercice 1970-1971* » ³⁴. Au cours de la même période, de 1993-1994 à 2005-2006, les dépenses de programmes par habitant ont

³⁰ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2006-2007*, Volume IV, p. VII (pièce G-3).

³¹ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2007-2008*, Volume IV, p. 29 (pièce G-4).

³² Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2007-2008*, Volume IV, p. 108 (pièce G-4).

³³ Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. C.25 (pièce G-5)

³⁴ Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, section 4, p. 17 (pièce D-18).

augmenté de 4 966 à 6 479 dollars, soit de 30,5% en termes nominaux, mais de seulement 5% en termes réels puisque le niveau des prix a augmenté de 25% ³⁵.

En somme, tant en ce qui concerne les perspectives de croissance économique que du niveau des dépenses de programmes, les allégués de la défense sont contredits par les statistiques officielles.

1.3 Les origines de la dette et son importance relative

[Retour à la table des matières](#)

Pour financer ces dépenses très élevées par rapport au niveau de la richesse collective des Québécois, le Québec s'est fortement endetté; la dette totale, alors évaluée à 114,8 milliards de dollars, coûte annuellement 7 milliards de dollars et elle continue à augmenter, malgré l'atteinte de l'équilibre budgétaire. (allégué 45 c)

La prétention du gouvernement à l'effet que son endettement ait été contracté principalement pour financer ses dépenses courantes est un mythe tenace. Dans le *Document de consultations prébudgétaires* de janvier 2006 élaboré à l'automne 2005 alors qu'était préparé le projet de loi 142, elle est énoncée clairement : « *les trois quarts de la dette [de 116,6 milliards de dollars au 31 mars 2005], soit 87,2 milliards de dollars, découlent des déficits que le Québec a enregistrés année après année à partir du début des années 70 jusqu'en 1997-1998, pour payer des dépenses courantes* » ³⁶.

Rappelons d'abord que la dette totale du gouvernement (116,6 milliards de dollars à la fin de 2004-2005) est la somme de la dette directe, ou dette contractée sur le marché (80,3 milliards de dollars à la

³⁵ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2007-2008*, Volume IV, p. 108 (pièce G-4).

³⁶ Ministère des Finances, *Document de consultations prébudgétaires. Perspectives économiques, finances publiques et dette du Québec*, janvier 2006, p. 28 (pièce G-2). Le montant de 114,8 milliards de dollars mentionné dans l'allégué de la défense est celui de la dette totale en date du 31 mars 2004.

même date), et des engagements nets (ou passif net) à l'égard des régimes de retraite des employés des secteurs public et parapublic (36,3 milliards de dollars) ³⁷. La dette directe est une dette réelle constituée de titres d'emprunt émis sur le marché et sur laquelle sont versés des intérêts réels à intervalles réguliers. Les engagements envers les régimes de retraite sont une simple reconnaissance de dette, une inscription comptable à laquelle on impute par ailleurs des intérêts annuels qui sont inscrits aux dépenses budgétaires mais qui ne donnent pas lieu à une sortie de fonds.

S'il est vrai que le gouvernement a inscrit dans ses dépenses quelque 7 milliards de dollars par année en frais d'intérêt depuis 1997-1998, il est incorrect de laisser croire que 7 milliards de dollars sont sortis de ses coffres chaque année pour payer ses créanciers. Le montant annuel réel moyen qui a été simplement imputé à la reconnaissance de dette envers les régimes de retraite et qui n'a pas donné lieu à des décaissements est de 2,7 milliards, ce qui diminue d'autant le montant de 7 milliards dont les propos du gouvernement suggèrent qu'il a été versé en totalité.

De 1970 à 1997, la dette totale du gouvernement a augmenté de 75,6 milliards de dollars, dont 50 milliards d'augmentation de la dette directe et 25,6 milliards d'augmentation des engagements du gouvernement envers les régimes de retraite ³⁸. On constate donc que 34% de l'augmentation de la dette totale au cours de cette période découlent de la simple reconnaissance des engagements envers les régimes de retraite.

³⁷ Le Passif net au titre des régimes de retraite est égal au Passif brut au même titre diminué des actifs du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) à partir de sa création en 1993. Le FARR est un fonds en voie de capitalisation dont l'objectif est de verser ultérieurement des prestations de retraite aux membres des régimes des secteurs public et parapublic, à partir de leurs cotisations et des rendements du fonds. L'évolution des diverses composantes de la dette depuis 1970-1971 est présentée chaque année dans une section du Plan budgétaire. Les données utilisées ici sont celles qui ont été le plus récemment mises à jour, dans le *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. J.15 et J16 (pièce G-5).

³⁸ Même source.

En 1997-1998, le gouvernement a procédé à une importante réforme comptable qui a eu pour effet d'accroître sa dette totale de 20,3 milliards de dollars en une seule année, dont 15 milliards pour la seule augmentation des engagements envers les régimes de retraite, avec le résultat suivant : de 1970-1971 à 1997-1998, 42% de l'augmentation de la dette découlent de la prise en compte, graduelle d'abord, puis intégrale en 1998, des engagements du gouvernement à l'égard des régimes de retraite³⁹. Il est donc difficile de suivre le gouvernement lorsqu'il écrit que les trois quarts de la dette totale découlent des déficits que le Québec a enregistrés année après année à partir du début des années 70 jusqu'en 1997-1998, pour payer des dépenses courantes.

Pour aller plus loin dans l'appréciation de cette affirmation, il faut rappeler que la réforme comptable de 1997 a modifié la méthode de prise en compte des dépenses d'immobilisations. Avant 1997, le coût de l'acquisition d'une immobilisation était intégralement comptabilisé comme dépense budgétaire au cours de l'année de l'acquisition. En tant que dépenses courantes, les dépenses d'acquisition d'immobilisations ont donc largement contribué aux déficits budgétaires qui ont été observés chaque année de 1970-1971 à 1996-1997⁴⁰.

On le vérifie dans un tableau du *Discours sur le budget* de 1997-1998⁴¹ qui fait ressortir un déficit global des opérations budgétaires de 65,8 milliards de dollars pour l'ensemble de la période. Ce déficit découle de dépenses d'acquisition d'immobilisations de 31,6 milliards de dollars (comptant donc pour 48% du total) et d'un déficit des opérations courantes au sens strict (excluant les dépenses d'immobilisations) de 34,2 milliards de dollars.

³⁹ Au cours de cette période, la dette directe a augmenté de 2,5 à 57,9 milliards, les engagements envers les régimes de retraite de 0 à 40,4 milliards et la dette totale de 2,5 à 98,4 milliards. On vérifie que $40,4 / 95,9 = 42\%$. Même source.

⁴⁰ *Idem*, p. J.13.

⁴¹ Ministère des Finances, Budget 1997-1998. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires, Annexe B, p. 22 (pièce G-6)

Le montant de 34,2 milliards de dollars du déficit courant au sens strict a par ailleurs été gonflé par un service de la dette sensiblement accru par des taux d'intérêt très élevés, de la fin des années 1970 au milieu des années 1990, de sorte qu'une partie substantielle de la dette attribuée à un excès de dépenses courantes, et implicitement à un excès de dépenses de programmes, est en fait attribuable à un service de la dette accru causé par une politique monétaire qui, au cours de cette période, a propulsé les taux d'intérêt à des niveaux astronomiques.

À titre d'exemple, le service de la dette de 1983-1984 qui était de 2 511 millions de dollars avec le taux d'intérêt de 12% alors en vigueur aurait été de 935 millions de dollars inférieur à ce montant si le taux d'intérêt avait été de 7,5%, et le solde déficitaire courant aurait été réduit d'autant.

Comme une part importante des dépenses courantes au sens strict, celles qui sont imputées aux régimes de retraite ⁴², consiste en de simples inscriptions comptables, il s'ensuit que la part réelle des immobilisations dans le déficit courant et dans l'accroissement de la dette directe qui en découle est accrue d'autant. Cela d'ailleurs ne saurait étonner, la période en question ayant été une période d'investissements massifs dans les infrastructures qui ont contribué à construire le Québec moderne.

Comment comprendre alors que, de la dette nette de 88,6 milliards de dollars en 1997-1998 (dette totale diminuée des avoirs financiers), 82,6 milliards étaient attribués aux déficits cumulés et seulement 6 milliards aux immobilisations? L'explication est fournie par la méthode comptable introduite en 1997, qui consiste à ne comptabiliser dans les dépenses courantes que l'amortissement annuel des immobi-

⁴² Ce montant, tiré des opérations non budgétaires (même source, Annexe B, p. 19), est de 26,6 milliards pour la période de 1970-1971 à 1996-1997. Pour être précis, il s'agit de l'excédent des dépenses imputées aux régimes de retraite sur les prestations versées annuellement aux retraités, diminuées des revenus des cotisations des participants. Il est égal à l'augmentation du Passif brut au titre des régimes de retraite au cours de la même période. Si on en retire la valeur de l'accroissement du FARR, soit 1 milliard de dollars, on obtient les 25,5 milliards de dollars d'augmentation du Passif net au titre des régimes de retraite dont il a été question plus tôt.

lisations. La logique de cette méthode est la suivante : l'immobilisation étant utilisée pendant plusieurs années, on en répartit le coût d'acquisition sur toute la durée de la vie utile telle que définie au départ, et on fait passer dans la dépense de chacune des années de cette vie utile la fraction du coût qui lui correspond.

Le montant qui passe ainsi dans la dépense chaque année réduit d'autant ce qu'il reste à amortir de l'immobilisation, c'est-à-dire son « solde non amorti ». Ce qui n'est pas encore passé dans la dépense, ce solde non amorti, se présente comme la partie non encore payée de l'immobilisation, celle qui doit toujours être financée par l'emprunt, alors que l'autre partie, la partie amortie, a été transférée dans le déficit budgétaire cumulé. Cela équivaut à une réduction comptable de la dette découlant de l'acquisition de l'immobilisation et à un transfert de cette partie de la dette à celle qui découle du déficit cumulé. À la limite, lorsque l'immobilisation est complètement amortie, la dette qui lui est attribuée est nulle et celle qui est attribuée au déficit cumulé est égale au montant total qui a été emprunté au départ pour la financer.

Le gouvernement énonce régulièrement cette méthode dans ses Plans budgétaires annuels en définissant les diverses composantes de la dette. À titre d'exemple : « *La dette représentant les déficits cumulés est obtenue en retranchant de la dette nette le solde non amorti des immobilisations* »⁴³. Or le solde non amorti d'une immobilisation peut être nul (au terme de la période d'amortissement) sans qu'un seul sou de la dette contractée pour en faire l'acquisition n'ait été remboursé. Cette dette existe toujours, mais, par la mécanique de la méthode de comptabilisation, elle a été transformée en dette découlant d'opérations courantes, souvent désignées comme des « dépenses d'épicerie ».

Pour arriver au chiffre de 6 milliards pour l'année 1997-1998, on a procédé au calcul du solde non amorti des immobilisations acquises au cours des trois décennies précédentes. Comme ce solde était nul ou très faible pour la majeure partie de ces immobilisations acquises plusieurs années plus tôt, voire des décennies plus tôt, on est arrivé à ce

⁴³ Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, section 5, p. 13 (pièce D-18).

montant qui est sans commune mesure avec le montant des emprunts qui ont été contractés pour les acquérir et qui n'ont pas été remboursés. Voilà ce qui permet au gouvernement de dire que les trois quarts de la dette totale découlent des déficits que le Québec a enregistrés année après année à partir du début des années 70 jusqu'en 1997-1998, pour payer des dépenses courantes ⁴⁴.

Pour les années qui ont suivi l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, il était normal de s'attendre à ce qu'en dépit de cette loi, la dette totale continue à augmenter en raison des opérations non budgétaires que sont les placements, prêts et avances et les acquisitions d'immobilisations. Mais on devait par contre s'attendre à ce que la dette découlant des déficits cumulés cesse d'augmenter, puisque les déficits budgétaires sont désormais interdits par la loi. Or cette dette a augmenté de 4,6 milliards (de 82,6 à 87,2 milliards) entre 1998-1999 et 2004-2005 ⁴⁵, alors que le solde budgétaire global de ces six années n'a été déficitaire que de 1,1 milliard ⁴⁶.

Tout en multipliant les déclarations sur le niveau jugé excessif de sa dette totale, le gouvernement n'a cessé par ailleurs de souligner le fait que malgré la poursuite de sa croissance, son poids relatif par rapport au PIB a systématiquement diminué, de 52,2% en 1997-1998 à 42,5% en 2005-2006. Cette diminution s'est poursuivie par la suite et le ministère des Finances prévoyait dans le budget de 2007-2008 que le rapport de la dette au PIB atteindrait 41,7% en 2008-2009. Même verdict pour le rapport du service de la dette totale aux revenus budgétaires qui est passé de 17,7% en 1997-1998 à 13,1% en 2005-2006 ⁴⁷

⁴⁴ Des 116,6 milliards de dollars de la dette totale au 31 mars 2006, 87,2 milliards sont attribués aux déficits cumulés (75%) et 29,4 milliards (25%) à l'acquisition d'immobilisations (11,8 milliards) et d'actifs financiers (17,6 milliards). Ministère des Finances, *Document de consultations prébudgétaires. Perspectives économiques, finances publiques et dette du Québec*, janvier 2006, p. 28 (pièce G-2).

⁴⁵ Budget 2007-2008. Plan budgétaire, mai 2007, p. J16 (pièce G-5)

⁴⁶ Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. H.5 (pièce G-5)

⁴⁷ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 22, 23 (pièce D-22).

et dont le budget de 2007-2008 prévoyait qu'il atteindrait 12,3% en 2008-2009.

Sans minimiser l'importance de la dette du Québec, il faut se garder d'en exagérer l'ampleur. Deux comparaisons, avec la dette du Canada et avec celle des pays de l'OCDE, permettront de relativiser les jugements sévères. Au Canada, c'est la dette attribuée aux déficits cumulés, désignée comme « la dette fédérale », qui est la dette de référence. Cette dette était de 482 milliards de dollars le 31 mars 2006, soit 35% du PIB. Au Québec, à la même date, la dette attribuée aux déficits cumulés était de 92 milliards de dollars, soit 33,5% du PIB. Si nous comparons les dettes totales, nous arrivons aux résultats suivants : 611 milliards de dollars ou 44% du PIB pour le Canada et 118 milliards de dollars ou 43% du PIB pour le Québec ⁴⁸. Dans les deux cas, le poids relatif de la dette est légèrement moins élevé au Québec qu'au Canada.

La mesure utilisée par l'OCDE aux fins des comparaisons internationales est celle de la dette, brute et nette, de l'ensemble des administrations publiques des pays membres. Pour le Québec qui n'est pas un pays et pour lequel l'OCDE ne publie pas de statistiques, il faut effectuer des calculs selon les normes employées par l'OCDE. Il faut d'abord soustraire de la dette totale (118 milliards de dollars le 31 mars 2006) les engagements nets à l'égard des régimes de retraite (34 milliards de dollars) et ne considérer ainsi que la dette directe (84 milliards de dollars), parce que la plupart des pays membres ne comptabilisent pas de tels engagements. Il faut ajouter à la dette directe de 84 milliards de dollars du gouvernement, la dette des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux (13 milliards) et celle des municipalités et organismes municipaux (18 milliards) ⁴⁹. Il faut par ailleurs ajouter la part du Québec dans la dette directe du Canada (désignée comme la « dette non échue » ou « dette contractée sur les

⁴⁸ Pour le Canada, les chiffres sont tirés de *La Revue financière*, mars 2006, p. 11 (pièce G-7). Pour le Québec, ils proviennent de : Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. J.16 (pièce G-5).

⁴⁹ Ministère des Finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 2, p. 23 (pièce D-25)

marchés »), soit 20% ⁵⁰ de 431 milliards de dollars à la même date, ou 86 milliards de dollars ⁵¹. Le montant de 201 milliards de dollars ainsi obtenu est celui de la dette brute de l'ensemble des administrations publiques du Québec. Il représente 73% du PIB de 275 milliards de dollars à la même date, soit quatre points de pourcentage sous la moyenne des pays de l'OCDE qui est de 77% en 2006 ⁵².

Pour le calcul de la dette nette de l'ensemble des administrations publiques, il faut retrancher de la dette brute de 201 milliards de dollars, les actifs financiers du gouvernement du Québec (14 milliards), ceux des administrations locales (3 milliards), 20% des actifs financiers du gouvernement du Canada (32 milliards) ⁵³ et les actifs du Régime des rentes du Québec (24 milliards) ⁵⁴. Le montant de la dette nette de l'ensemble des administrations publiques est ainsi de 128 milliards de dollars ou 46% du PIB, deux points au-dessus de la moyenne de l'OCDE qui est de 44% en 2006 ⁵⁵. Il faut donc considérer avec circonspection l'argument de la lourdeur de la dette publique invoqué par le gouvernement à l'appui de son cadre financier.

⁵⁰ Selon les diverses études qui portent sur la question, la part du Québec est mesurée par le poids du Québec dans le PIB du Canada, le poids de sa population dans la population canadienne, ou la part des recettes fiscales fédérales provenant du Québec. Elle varie entre 16% et 24%. Le chiffre de 20% utilisé ici est la moyenne de ces évaluations.

⁵¹ *La Revue financière*, mars 2006, p. 11 (pièce G-7).

⁵² *Perspectives économiques de l'OCDE no. 81*, mai 2007, Annexe statistique, Tableau 32 (pièce G-8).

⁵³ *La Revue financière*, mars 2006, p. 11 (pièce G-7).

⁵⁴ *Analyse actuarielle du Régime des rentes du Québec au 31 décembre 2003*, p. 35 (pièce G-9). Cette analyse, publiée tous les trois ans, est la plus récente disponible. Le montant de 24 milliards de dollars découle des projections faites par la Régie jusqu'en 2055.

⁵⁵ *Perspectives économiques de l'OCDE no. 81*, mai 2007, Annexe statistique, Tableau 33 (pièce G-8).

1.4 Les impasses budgétaires appréhendées de 2005-2006 et 2006-2007

[Retour à la table des matières](#)

Bien qu'il soit alors prévu [en juin 2004] que l'équilibre budgétaire sera atteint en 2004-2005, une impasse de 1,6 milliards de dollars reste à résorber pour 2005-2006. (allégué 45 d)

L'impasse appréhendée de 1,6 milliards de dollars était le résultat d'une faible croissance prévue de 0,8% des revenus autonomes (alors que le taux de croissance prévu du PIB nominal était de 4%) résultant en particulier des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'une réduction prévue de 600 millions de dollars des transferts fédéraux par rapport à 2004-2005. La réduction prévue des transferts fédéraux s'explique d'abord par des remboursements annuels de 472 millions de dollars débutant en 2005-2006 et devant se poursuivre pendant cinq ans dans le cadre d'ententes conclues avec le gouvernement fédéral au cours de 2003-2004 et 2004-2005 en vue d'étaler l'impact de baisses des paiements de péréquation et du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) ⁵⁶.

Cette impasse de 1,6 milliard pour 2005-2006 a été facilement résorbée dans le budget de 2005-2006, principalement en raison du fait que le montant prévu des transferts fédéraux a été supérieur de 1 730 millions de dollars à celui qui avait été prévu en 2004-2005. D'abord parce que les transferts fédéraux ont cessé, le 1^{er} avril 2005, d'être comptabilisés selon la comptabilité de caisse pour être comptabilisés selon la comptabilité d'exercice et que cela a mis un terme au remboursement étalé sur cinq ans des montants dus au gouvernement puisqu'ils se rapportent à des années antérieures; le solde non remboursé de 3,3 milliards de dollars a en conséquence été porté à la

⁵⁶ Ministère des Finances, *Budget 2004-2005. Plan budgétaire*, section 4, p. 4-13 (pièce D-18). Le TCSPS a été scindé en 2004-2005 en Transferts pour la santé et Transferts pour l'enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux. Voir Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 12 (pièce D-22).

dette ⁵⁷. En deuxième lieu, parce qu'une augmentation de 26,6% des transferts pour la santé est venue compenser une diminution de 10,6% des paiements de péréquation dans le cadre de l'Accord sur la santé qui a résulté d'une rencontre des premiers ministres à l'automne 2004 sur le financement fédéral de la santé et la péréquation ⁵⁸.

On peut dire que cette rencontre de l'automne 2004 marque un point tournant dans la recherche des moyens de rétablir les bases d'une contribution stable et adéquate du gouvernement fédéral à la santé, à l'éducation postsecondaire et aux autres programmes sociaux, ainsi qu'à la péréquation. L'accord sur la santé assurait le Québec d'un financement annuel de plus de 700 millions de dollars jusqu'en 2009-2010. À cette occasion, le gouvernement a également annoncé une réforme de la péréquation qui, en dépit de son caractère timide, amorçait un processus de non retour dans la recherche d'une amélioration à long terme. Il confiait à cet égard un mandat à un groupe d'experts chargé de faire rapport au terme de l'année suivante.

Sachant à quel point les transferts fédéraux ont été une source de fluctuations et d'incertitude qui ont chroniquement mis en péril les finances publiques du Québec au cours des années antérieures, ce développement ne pouvait que jeter une lueur d'optimisme au moment où le gouvernement avait la responsabilité d'évaluer les demandes syndicales dans les secteurs public et parapublic et de projeter sa capacité de payer à la lumière des attentes en matière de revenus budgétaires.

Les mois qui ont suivi ont démontré le bien fondé de prévisions reposant sur ces attentes. Au terme de quatre années au cours desquelles la question du déséquilibre fiscal a été au centre des enjeux intergouvernementaux au Canada, le budget fédéral de mars 2007 a apporté un ensemble de modifications importantes qui se sont traduites par un accroissement significatif des transferts fédéraux au Québec. De 7,9 milliards de dollars en 2000-2001, ils étaient portés à 13,1

⁵⁷ Ministère des Finances, Résultats 2004-2005 et Synthèse des opérations financières au 30 septembre 2005, p. 29-30 (pièce D-38).

⁵⁸ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 13 (pièce D-22).

milliards en 2007-2008 et 2008-2009, soit une augmentation de 5,2 milliards. Une importante réforme du programme de péréquation était par ailleurs adoptée ⁵⁹. Comme on le sait, le gouvernement a décidé d'allouer l'essentiel des avantages apportés par ces nouveaux revenus, soit 700 millions de dollars, à des réductions d'impôt ⁶⁰.

Fait à souligner, l'impasse de 1,6 milliard prévue en 2004-2005 pour 2005-2006 a été résorbée en dépit du fait que le taux de croissance des revenus autonomes n'ait été que de 3,1% alors que le PIB nominal augmentait de 4,6%. Le ministère des Finances expliquait ainsi ce développement :

Cette progression plus faible que celle des salaires et des traitements et des autres revenus assujettis à l'impôt découle de l'impact des mesures fiscales du présent budget et du précédent qui, après s'être élevé à plus de 300 millions de dollars en 2004-2005, atteindra 1,2 milliard de dollars cette année [en 2005-2006] ⁶¹.

On constate donc qu'en dépit d'une situation budgétaire définie comme chroniquement précaire, le gouvernement allait résolument de l'avant dans les réductions d'impôts promises dans son programme électoral.

Dans ce contexte, l'annonce dans le budget de 2005-2006 d'une nouvelle impasse, de 773 millions de dollars, pour 2006-2007, ne pouvait apparaître comme inattendue. Le ministère des Finances en laissait ainsi entrevoir les causes : « *En 2006-2007, une croissance plus faible des taxes à la consommation et l'impact additionnel des mesures fiscales, notamment aux impôts des sociétés, limiteront la progression des revenus autonomes à 2,4%* », soit 1,4 point de pourcentage de moins que le taux de croissance du PIB nominal, de 3,8%. Malgré une croissance prévue de plus de 6% en moyenne des bénéfices des entreprises en 2005-2006 et 2006-2007, la croissance des impôts des sociétés était limitée à 3% en 2005-2006 et à 0% en 2006-

⁵⁹ Ministère des finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, section D « Le point sur les transferts fédéraux », (pièce G-5).

⁶⁰ *Idem*, p. F.3.

⁶¹ Ministère des finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 8 (pièce D-22).

2007 ⁶². Du côté des dépenses, on prévoyait en particulier une augmentation de 300 millions de dollars du service de la dette.

Dans le budget de 2006-2007 présenté l'année suivante, il ne restait aucune trace de l'impasse appréhendée de 773 millions de dollars. Le taux de croissance prévu des revenus autonomes avait été relevé de 2,4% à 3,6%, celui des transferts fédéraux de 2,6% à 8,3% et celui des revenus budgétaires de 2,4% à 4,4%, supérieur à celui du PIB nominal de 4,2%, lui-même augmenté de 4 dixièmes de points de pourcentage par rapport à la prévision de 3,8% de l'année précédente ⁶³.

En dollars, les prévisions de revenus autonomes avaient été augmentées de 502 millions, celles des transferts fédéraux de 940 millions pour un total de 1 442 millions de dollars de revenus supplémentaires, auxquels s'ajoutait une économie au titre du service de la dette dont l'augmentation par rapport à l'année précédente était inférieure de 104 millions à ce qui était prévu en 2005-2006. Non seulement l'impasse appréhendée se trouvait-elle volatilisée, mais le gouvernement pouvait augmenter ses dépenses de programmes de 724 millions de dollars par rapport au montant prévu en 2005-2006 tout en réalisant l'équilibre budgétaire ⁶⁴.

Cette différence substantielle de 1,5 milliards de dollars entre des appréciations de la situation budgétaire effectuées à un an d'intervalle est lourde de conséquences surtout lorsqu'elle survient à un moment crucial où le gouvernement est amené à justifier une décision aussi grave que l'adoption d'une loi spéciale imposant les conditions de travail de ses employés en invoquant l'absence de moyens financiers. La différence est encore plus grande lorsqu'on examine non plus les prévisions budgétaires, mais les résultats de l'année 2006-2007 rendus publics dans le budget de 2007-2008.

⁶² *Idem*, section 3, p. 7 et 8 (pièce D-22).

⁶³ Ministère des finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 6 (pièce D-22) et *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 3, p. 5 (pièce D-25)

⁶⁴ Ministère des finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 4 (pièce D-22) et *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 3, p. 4 (pièce D-25)

Même s'il faut tenir compte du fait que le gouvernement a bénéficié de revenus exceptionnels provenant de la vente d'actifs par Hydro-Québec (944 millions de dollars), les fonds supplémentaires dont il a bénéficié par rapport aux prévisions de l'année 2006-2007, qui avaient déjà résolu l'impasse budgétaire appréhendée de l'année précédente, se sont élevés à 2,7 milliards de dollars : revenus d'impôts et de taxes, 714 millions; entreprises du gouvernement, 1,5 milliards; transferts fédéraux, 219 millions; service de la dette, 238 millions; organismes consolidés, 83 millions.

Ces fonds supplémentaires ont permis d'augmenter de 900 millions de dollars les dépenses de programmes, de verser 500 millions au Fonds des générations et d'affecter 1,3 milliards à la réserve budgétaire ⁶⁵. Le Tableau 4 montre l'évolution des revenus et des dépenses de l'année 2006-2007, de la projection initiale présentée dans le budget de 2005-2006 aux résultats préliminaires publiés dans le budget de 2007-2008, en passant par les prévisions du budget 2006-2007.

⁶⁵ Ministère des finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. A.7 (pièce G-5).

Tableau 4

Budget de l'année 2006-2007. Évolution des prévisions et résultats
(millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

	Prévisions de 2005-2006	Prévisions de 2006-2007	Résultats préliminaires de 2007-2008
Revenus autonomes	46 603	47 105	49 290*
Transferts fédéraux	9 856	10 796	11 015
Total des revenus	56 459	57 901	60 305
Dépenses de programmes	50 149	50 873	51 769
Service de la dette	7 309	7 205	6 967
Total des dépenses	57 458	58 078	58 736
Résultats nets des organismes consoli- dés	226	177	260
Solde budgétaire	773	0	1 829
moins			
- versement au Fonds des générations			-500
- affectation à la réserve budgétaire			<u>-1 300</u>
			29
* Dont près d'un milliard de dollars de revenus exceptionnels venant de la vente d'actifs par Hydro-Québec.			
Sources : <i>Plan budgétaire 2005-2006</i> , section 3, p.4 (pièce D-22)			
<i>Plan budgétaire 2006-2007</i> , section 3, p.4 (pièce D-25)			
<i>Plan budgétaire 2007-2008</i> , mai 2007, p. C.5 et C.6 (pièce G-5)			

Un écart aussi grand entre les prévisions et les résultats ne peut que semer un doute sur la fiabilité des prévisions et susciter des interrogations quant à la volonté du gouvernement de surestimer les prévisions de dépenses et sous-estimer celles des revenus pour dramatiser la situation et justifier sa position en négociation.

1.5 L'évaluation gouvernementale des perspectives économiques à l'automne 2005

[Retour à la table des matières](#)

Pendant toute la durée des négociations, le gouvernement a multiplié les déclarations quant à la précarité des finances publiques, à l'extrême fragilité de son cadre financier, au risque d'une spirale déficitaire et à son incapacité de bonifier des offres définies comme financièrement responsables. On retrouve ces déclarations en particulier dans deux documents de septembre 2005 présentés sous forme de tableaux lors de conférences de presse, intitulés *Les négociations dans le secteur public. Un appel à la responsabilité* (pièce D-5) et *Perspectives économiques du Québec et situation financière du gouvernement* (pièce D-6).

Les arguments économiques invoqués à l'appui de ces déclarations ne sont toutefois pas des plus convaincants. Le ministre des Finances prévoit que le PIB réel augmentera au taux de 2,4% en 2005 (par rapport à 2% en Ontario) et de 2,6% en 2006, une croissance comparable à celle des 20 années précédentes ⁶⁶ ; il annonce que la consommation des ménages est plus vigoureuse qu'anticipé et que les mises en chantier demeurent élevées, mais que l'investissement progresse moins vite que prévu et que la croissance des exportations est légèrement plus faible tandis que les importations sont plus élevées.

En bref, il y aurait peu de changements, mais on ferait face à deux risques importants, le renchérissement du prix de l'énergie et la vigueur du dollar : les prix du pétrole pourraient réduire la croissance économique et la vigueur du dollar pourrait ajouter d'autres impacts négatifs à ceux du pétrole. La probabilité de réviser à la baisse le scénario économique serait par conséquent forte selon le gouvernement. Néanmoins, malgré ces risques, les prévisions de revenus autonomes ne sont pas révisées (pièce D-6, p. 4-12). Appelé à préciser sa pensée

⁶⁶ Voir la section 1.2.

quant aux tendances de l'économie lors de la conférence de presse du 27 septembre 2005, le ministre des Finances a répondu :

Les tendances actuellement que l'on a, les plus et les moins font en sorte qu'on croit que notre prévision budgétaire qui était dans le budget tient la route, et c'est pour ça qu'on la maintient, donc, cette prévision-là [...] Donc, je ne la réduis pas, mais je ne peux pas non plus surtout pas l'augmenter, donc je maintiens que cette prévision est toujours réaliste et qu'elle est réalisable. [...] Donc il n'y a pas de baisse malgré les facteurs que j'ai mentionnés tantôt et il n'y a pas non plus de hausse, donc on maintient le cap. ⁶⁷

Il est intéressant de voir comment les résultats de l'année 2005-2006 étaient évalués six mois plus tard (trois mois après l'adoption de la Loi 43) dans le budget de 2006-2007 :

L'économie du Québec se porte bien malgré un contexte international difficile. Les dépenses des ménages sont fortes, les investissements sont en hausse et les exportations ont progressé pour une deuxième année, et ce, après trois ans de recul [...]

Cette bonne tenue de l'économie québécoise se reflète notamment sur le marché du travail alors que le taux de chômage a atteint 8,3% en 2005, le plus bas niveau des trente dernières années [...]

L'activité économique québécoise a ainsi résisté aux pressions engendrées par un contexte international difficile, alors que les cours du pétrole et du dollar canadien se maintiennent à des niveaux élevés et que des pays, comme la Chine et l'Inde, concurrencent les entreprises québécoises tant sur le marché intérieur que sur celui des exportations.

Face à ces pressions, l'économie du Québec s'est ajustée. En particulier, les entreprises ont profité d'un dollar fort pour accroître leurs investissements en machines et matériel, importés en grande partie, de 12,4% en 2004 et de 6,7% l'an dernier. ⁶⁸

⁶⁷ Transcription de la conférence de presse du 27 septembre 2005 du ministre des Finances, M. Michel Audet, (pièce D-6, p.6 et 8).

⁶⁸ Ministère des finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 1, p. 3 (pièce D-25).

Voilà un tout autre discours et une tout autre évaluation de l'incidence de variables qui étaient présentées six mois plus tôt comme ayant une forte probabilité d'influencer à la baisse le comportement de l'économie. Il y a là au minimum les apparences d'un lien avec une volonté de dramatiser la situation économique à la fin de 2005 afin de justifier l'adoption d'une loi spéciale présentée comme répondant à une urgence nationale.

1.6 La cote de crédit

[Retour à la table des matières](#)

Dans une présentation de septembre 2005 intitulée *Les négociations dans le secteur public, un appel à la responsabilité*⁶⁹, le gouvernement explique que l'endettement du Québec a des impacts majeurs sur sa cote de crédit établie par les agences de notation comme Moody's, Standard and Poor's et Dominion Bond Rating Service. Si cette cote était réduite, le coût additionnel des emprunts annuels de 10 à 12 milliards de dollars nécessaires pour les nouveaux emprunts et pour le renouvellement des emprunts venus à échéance, écrit-il, serait de « 400 millions de dollars sur cinq ans ». Des chiffres sur cinq ans ont toujours pour effet de gonfler en apparence des montants annuels à l'allure trop modeste. 400 millions de dollars sur cinq ans ne représentent en effet que 80 millions de dollars en moyenne par année, ce qui est une somme relativement peu élevée par rapport à un budget annuel de l'ordre de 60 milliards de dollars.

Le montant de 400 millions de dollars invoqué par le gouvernement est par ailleurs exagéré. Pour une dette de 120 milliards de dollars dont environ 90 milliards sont contractés sur le marché (la dette directe), seuls les quelque 10 milliards de dollars de renouvellements d'emprunts et de nouveaux emprunts sont affectés, la première année, par une hausse des taux d'intérêt découlant d'une décote. L'année suivante, 20 milliards sont affectés, puis 30 milliards la troisième année et ainsi de suite jusqu'à 90 milliards la neuvième année. Cela

⁶⁹ Pièce D-5, p. 27-29.

prend donc 9 ans avant que l'effet se soit fait sentir sur l'ensemble de la dette, un peu moins de huit ans si le montant annuel des emprunts est de 12 milliards. Et cela évidemment, à la condition que la décote soit maintenue pendant tout ce temps.

Comme l'incidence d'une décote d'un rang sur les taux d'intérêt est de 5 à 10 points de base en moyenne ⁷⁰, une telle décote aurait pour effet d'augmenter de 5 à 10 millions de dollars les intérêts à payer sur des emprunts de 10 milliards de dollars la première année. Cette augmentation serait de 10 à 20 millions de dollars la deuxième année, et ainsi de suite. Au bout de cinq ans, nous aurions une augmentation cumulative de $5+10+15+20+25=75$ millions de dollars dans le premier cas et de $10+20+30+40+50=150$ millions de dollars dans le deuxième cas. Ces montants sont nettement inférieurs aux 400 millions de dollars dont se réclame le gouvernement. Pour arriver à 400 millions sur cinq ans, il faudrait une décote non pas d'un rang, mais de plus de trois rangs, ce qui est difficile à imaginer.

Le gouvernement n'était pas plus convaincant en citant les propos suivants, tout au conditionnel, de juin 2005 de l'agence Moody's, dont il prétendait illustrer la « préoccupation » à l'égard de la situation financière du Québec :

Même si on ne s'y attend pas à l'heure actuelle, une éventuelle incapacité de la province à gérer ses dépenses croissantes, qui aurait pour conséquence un accroissement de ses emprunts nets et une accélération du rythme de l'accumulation de sa dette, pourrait exercer une pression à la baisse sur la cote. ⁷¹

Dans l'allégué 145 ⁷², le gouvernement fait état de ce que la cote de crédit du Québec a été relevée d'un rang par l'agence Moody's en juin 2006, « *en raison notamment de la stabilité découlant de l'adoption de la Loi 43 et plus généralement de la politique économique et budgétaire poursuivie par le gouvernement* ». Dans l'allégué

⁷⁰ Une augmentation de 1% du taux d'intérêt est égale à 100 points de base.

⁷¹ *Idem*, p. 29. La traduction de l'anglais est de moi.

⁷² Allégué 119 dans le dossier de la FTQ et allégué 148 dans le dossier de la CSQ.

146 ⁷³, où il cite des extraits de la décision de Moody's, il met l'accent sur la référence explicite de l'agence à la Loi 43 et à son rôle jugé positif dans le contrôle des dépenses.

Mais il est silencieux sur d'autres aspects du communiqué de Moody's comme l'importance tout aussi grande que l'agence accorde à la hausse prévue des transferts fédéraux dans la réalisation de l'équilibre budgétaire, et l'évaluation qu'elle fait du degré d'endettement du Québec. À cet égard, Moody's reconnaît que, même si la dette du Québec continue à augmenter, elle augmente moins rapidement que le PIB, de sorte que son rapport au PIB est en décroissance régulière. Elle évalue également qu'en dépit de son taux d'endettement élevé, le Québec dispose, comme les autres provinces du Canada, de vastes pouvoirs discrétionnaires et d'un large éventail de revenus propres ⁷⁴, ce qui fait contrepoids à un certain alarmisme du gouvernement face à sa dette.

Le gouvernement cite dans l'allégué 146 la phrase suivante du premier paragraphe de la décision de Moody's : « *D'une importance clé dans l'amélioration de sa qualité d'emprunteur est le développement par le gouvernement d'une stratégie claire de réduction de la dette* ». Mais il ne mentionne pas que cet élément clé, devant le contrôle des dépenses découlant de la Loi 43, est la création, lors du dépôt du budget de 2006-2007 au printemps 2006, du Fonds des générations.

Comme on le sait, le Québec a adopté une stratégie de réduction de sa dette qui est différente de celle du gouvernement fédéral. Au lieu de réduire sa dette comme le fait le gouvernement fédéral en ne renouvelant pas les emprunts venus à échéance et en réduisant par conséquent le volume des titres de dette en circulation, le gouvernement du Québec laisse croître sa dette tout en constituant par ailleurs un actif lui faisant en partie contrepoids qui s'accumule dans le Fonds des générations. Il va sans dire que les marchés financiers ne peuvent qu'applaudir à une telle stratégie de « réduction de la dette » qui as-

⁷³ Allégué 120 dans le dossier de la FTQ et allégué 149 dans le dossier de la CSQ.

⁷⁴ Moody's upgrades Quebec's Ratio to Aa3, Pièce D-12.

sure la croissance et la pérennité des fonds qui y sont investis et contribue ainsi à une financiarisation accrue de l'économie.

La conclusion qui se dégage de cette première partie est que le gouvernement s'est abusivement réclamé d'une fragilité surfaite de ses finances aux fins de la défense d'un cadre financier immuable qui a fondé sa position en négociation.

2 - La capacité de payer du gouvernement

2.1 L'écart entre les offres et les demandes en 2009-2010

[Retour à la table des matières](#)

Il y a un écart irréconciliable entre ce que les Québécois sont capables de payer et ce que nos partenaires syndicaux demandent. (Déclaration du Premier ministre du Québec et de la présidente du Conseil du Trésor, le 14 décembre 2005) ⁷⁵.

Le gouvernement a justifié le recours à la loi 43 par l'existence d'un écart qualifié d'insurmontable entre ses offres et les demandes syndicales. Selon ses évaluations, les demandes syndicales révisées de septembre 2005 de la CSN et de la FTQ auraient entraîné en 2009-2010 une augmentation de 6,834 milliards de dollars (26,6%) par rapport à la masse salariale de 2003-2004, soit plus du double de son offre d'augmentation de 3,25 milliards de dollars (12,6%), tel que présenté au Tableau 1. Un tel écart, qui frappe au premier coup d'œil, n'a toutefois qu'une signification relative. En supposant que les demandes syndicales demeureraient les mêmes, mais que les offres gouvernementales diminueraient de moitié, l'écart entre les offres et les demandes serait le double de ce qu'il était dans la situation précédente, de sorte que les demandes syndicales apparaîtraient comme doublement exagérées sans qu'elles aient changé d'un iota. L'écart est par

⁷⁵ Pièce D-10, p. 1.

ailleurs d'autant plus grand que le gouvernement a choisi de fixer un horizon de six ans, le double de l'horizon de trois ans prévu par la loi. Il va de soi que, plus l'horizon est long, plus l'écart grossit avec le temps.

Le gouvernement a multiplié les déclarations relatives à la capacité de payer des citoyens et à la prétendue incompatibilité entre les demandes syndicales et cette capacité de payer. Mais il n'a jamais chiffré cette dernière à l'horizon 2009-2010 et s'est limité à évoquer l'ampleur des montants impliqués (« 3,25 milliards, c'est beaucoup d'argent ⁷⁶ ») et de l'écart entre les coûts des demandes syndicales et des offres gouvernementales.

Si on veut procéder à une évaluation des demandes syndicales pour l'année 2009-2010, il faut en mesurer le poids par rapport à une prévision de ce que sera la capacité de payer du gouvernement en 2009-2010. Le but de la présente section est de procéder à de telles évaluations qui reposent nécessairement sur des projections des revenus et des dépenses. Le Tableau 5 présente, pour chacune des six années visées par la négociation, les coûts des demandes syndicales et des offres gouvernementales (sections 1 et 2), ainsi que des projections des revenus et dépenses budgétaires (section 3).

L'accroissement de 26,6% sur six ans (de 2003-2004 à 2009-2010) des dépenses de rémunération découlant des demandes syndicales révisées de la CSN et de la FTQ se décompose en 17,1% pour les accroissements salariaux ⁷⁷, 5,4% pour les corrections d'équité salariale et 4,0% pour les autres ajustements. Pour ce qui est des corrections d'équité salariale, même si le processus qui en traitait était distinct, ses résultats à venir avaient une incidence sur la masse salariale des années futures dont il faut tenir compte dans les projections de dépenses. Comme cela a déjà été précisé, les évaluations gouvernementales

⁷⁶ Déclaration du Premier ministre du Québec et de la présidente du Conseil du Trésor, le 14 décembre 2005, pièce D-10, p. 3.

⁷⁷ 17,1% est le taux de croissance cumulatif découlant d'accroissements de 3% pour les deux premières années et de 2,5% pour les quatre années suivantes : $(1,03 \times 1,03 \times 1,025 \times 1,025 \times 1,025 \times 1,025) - 1 = 0,171$ ou 17,1%.

des « demandes syndicales » ⁷⁸ en matière d'équité salariale n'ont jamais été reconnues par les organisations syndicales et doivent être vues comme des surévaluations certaines. Les discussions avec le gouvernement n'ayant à cette date franchi que les premières étapes de l'évaluation des emplois, il était selon les organisations syndicales impossible de déterminer les coûts des corrections à intervenir.

L'évolution des trois composantes des dépenses de rémunération est présentée au Tableau 5 (section 1) dont les notes précisent les bases des calculs. L'accroissement de 26,6% ou 6,8 milliards de dollars fait passer la rémunération totale de 25,7 milliards en 2003-2004 à 32,5 milliards en 2009-2010.

L'accroissement global de 12,6% sur six ans de la rémunération totale découlant des offres gouvernementales se décompose en 8,2% pour les accroissements salariaux ⁷⁹, 1,8% pour l'équité salariale et 2,6% pour les autres ajustements. L'évolution des trois composantes des dépenses de rémunération sur les six années visées par la négociation est présentée au Tableau 5 (section 2) dont les notes, comme pour les demandes syndicales, précisent les bases des calculs.

⁷⁸ Voir la remarque de l'Introduction quant à l'utilisation de cette expression inappropriée.

⁷⁹ 8,2% est le taux de croissance cumulatif découlant d'accroissements de 0% pour les deux premières années et de 2% pour les quatre années suivantes : $(1,02 \times 1,02 \times 1,02 \times 1,02) - 1 = 0,082$ ou 8,2%.

Tableau 5

Coût des demandes syndicales et des offres gouvernementales.
Projections de 2004-2005 à 2009-2010
Revenus et dépenses budgétaires

[Retour à la table des matières](#)

	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	Croissance cumulée
1 - Demandes syndicales										
Rémunération totale de 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	4 394	
Rémunération accrue				26 471	27 265	27 946	28 646	29 362	30 094	17,1%
Corrections - équité salariale	58	233	408	583	758	933	1 108	1 283	1 400	5,4%
Autres ajustements				469	550	645	756	887	1 040	4,0%
Rémunération totale				27 523	28 573	29 524	30 510	31 532	32 534	26,6%
Croissance annuelle				7,1%	3,8%	3,3%	3,3%	3,3%	3,2%	26,6%
2 - Offres gouvernementales										
Rémunération totale de 2003-2004			25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	25 700	
Accroissements salariaux						514	1 038	1 573	2 117	
Rémunération accrue				25 700	25 700	26 214	26 738	27 273	27 817	8,2%
Corrections - équité salariale	35	124	213	301	390	457	457	457	457	1,8%
Autres ajustements				221	276	345	431	539	676	2,6%
Rémunération totale				26 222	26 366	27 016	27 627	28 269	28 950	12,6%
Croissance annuelle				2,0%	0,5%	2,5%	2,3%	2,3%	2,4%	12,6%

	2001-2	2002-3	2003-4	2004-5	2005-6	2006-7	2007-8	2008-9	2009-10	Croissance cumulée
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%	57,6%	57,0%	56,5%	55,9%	55,5%	55,0%	
Offres gouvernementales			56,7%	54,9%	52,6%	51,7%	50,6%	49,8%	49,0%	

- Pour les demandes syndicales, les accroissements salariaux annuels sont de 3% pour les deux premières années et de 2,5% pour les quatre dernières. Pour les offres gouvernementales, ils sont de 0% pour les deux premières années et de 2% pour les quatre dernières.
- Les coûts des corrections au titre de l'équité salariale sont tirés du Tableau 3. Ils sont calculés en vertu de la formule d'étalement prévue par la Loi sur l'équité salariale. Le montant de 1 400 inscrit par le gouvernement pour les « demandes syndicales » de 2009-2010 est l'arrondissement du montant de 1 458 obtenu à partir de cette formule. Pour les « offres gouvernementales », le montant de 457 millions de dollars pour les quatre dernières années est l'engagement annoncé en 2004.
- Les coûts des autres ajustements sont obtenus par interpolation pour 2007-2008 et 2008-2009 à partir des évaluations gouvernementales des demandes syndicales pour 2006-2007 (645 millions de dollars) et 2009-2010 (1 040 millions de dollars), et par extrapolation pour 2004-2005 et 2005-2006, au taux annuel de croissance de 17,26%. On vérifie que $(1,1726) \times (1,1726) \times (1,1726) = 1,6124$, qui est le rapport entre 1 040 et 645. Pour les offres gouvernementales, on procède de la même manière à partir des coûts correspondants pour les années 2006-2007 (345 millions de dollars) et 2009-2010 (676 millions de dollars), au taux annuel de croissance de 25,13%. On vérifie que $(1,2513) \times (1,2513) \times (1,2513) = 1,959$, qui est le rapport entre 676 et 345.

L'accroissement de 12,6% ou 3,25 milliards de dollars fait passer la rémunération totale de 27,5 milliards en 2003-2004 à 29 milliards en 2009-2010.

Pour ce qui est des projections de revenus et de dépenses, prenons comme point de départ les chiffres réels de l'année 2003-2004 (en millions de dollars) tels que connus à la fin de 2005 ⁸⁰ au moment de l'adoption de la Loi 43, soit 51 957 millions de dollars pour les revenus et les dépenses budgétaires (le déficit étant nul ⁸¹), 45 302 millions pour les dépenses de programmes et 6 655 millions pour le service de la dette. Dans les développements qui suivent, ces chiffres sont arrondis à 52 milliards pour les revenus et les dépenses, à 45,3 milliards pour les dépenses de programmes et à 6,7 milliards pour le service de la dette.

Pour établir les projections, on suppose d'abord que les revenus budgétaires augmentent au même rythme que le Produit intérieur brut. Cette hypothèse est fondée sur ce qui s'est produit au cours de la dernière décennie, le rapport des revenus budgétaires au PIB étant demeuré relativement constant à un peu plus de 20% ⁸². Dans le budget présenté le 21 avril 2005, le ministère des Finances fait état des taux de croissance du PIB nominal suivants ⁸³ : 5,3% (résultat préliminaire) pour 2004-2005, 4,6% et 3,8% (prévisions) pour 2005-2006 et 2006-2007 respectivement ⁸⁴. Dans le Document de consultations prébudgétaires de janvier 2006, élaboré à l'automne 2005 au moment où se préparait le projet de loi 142, ces chiffres étaient légèrement ré-

⁸⁰ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006, Plan budgétaire*, section 2, p.4 (pièce D-22).

⁸¹ Il s'agit en fait du « Solde budgétaire consolidé avant les pertes exceptionnelles de la Société générale de financement », de 358 millions. Même source.

⁸² On le vérifie à partir des statistiques des revenus budgétaires publiées chaque année dans les plans budgétaires [voir en particulier Ministère des Finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 3 p. 30 (pièce D-25)] et des statistiques de l'évolution du PIB publiées par Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux*, (pièce G-10).

⁸³ Pour l'année civile se terminant trois mois avant la fin de l'année financière.

⁸⁴ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, p. 6 (pièce D-22).

visés comme suit : 5% pour 2004, 4,4% pour 2005 et 4% pour 2006 ⁸⁵.

Retenons ces derniers chiffres et faisons l'hypothèse prudente de taux de croissance de 4% pour 2007 et de 3,8% pour 2008 et 2009. À partir de ces taux annuels, la prévision de croissance cumulative du PIB sur six ans, de 2003-2004 à 2009-2010, est de 27,7% ⁸⁶. Il en est de même de la prévision de croissance des revenus budgétaires selon l'hypothèse qui vient d'être faite. Comme l'équilibre budgétaire est imposé par la loi, on suppose que les dépenses croissent au même rythme que les revenus. Majorés de 27,7% à partir du niveau de 52,0 milliards de dollars des revenus en 2003-2004, revenus et dépenses budgétaires atteindraient donc les 66,4 milliards en 2009-2010. Si on suppose que le service de la dette augmentera au cours de ces six années au rythme annuel moyen des années précédentes, il atteindra 7,3 milliards en 2009-2010. Par déduction, les dépenses de programmes atteindront 59,1 milliards.

L'évolution des revenus et des dépenses budgétaires, des dépenses de programmes et du service de la dette selon les hypothèses qui viennent d'être formulées est présentée pour chacune des six années au Tableau 5. La section 4 du Tableau 5 donne le rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes. Il a été question de ce rapport dans la section 1.1, le gouvernement ayant attiré l'attention sur son niveau jugé élevé de 56% en 2003-2004. Après une légère montée de près d'un point à 57,6% en 2004-2005 à partir de son niveau de départ de 56,7% en 2003-2004 ⁸⁷, il diminue par la suite d'année en

⁸⁵ Ministère des Finances, Document de consultations prébudgétaires. *Perspectives économiques, finances publiques et dette du Québec*, janvier 2006, p. 8 et 12 (pièce G-2). L'année suivante, ces taux étaient réévalués à 5%, 4,5%, 4,2% et 4,0% pour les années 2004, 2005, 2006 et 2007 respectivement. Ministère des Finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 1, p. 15 (pièce D-25).

⁸⁶ $(1,05)*(1,044)*(1,04)*(1,04)*(1,038)*(1,038) - 1 = 0,277$ ou 27,7%.

⁸⁷ 56,7% est le rapport des dépenses de rémunération de 25,7 milliards au montant réel des dépenses de programmes de 45,3 milliards ($25,7 / 45,3 = 56,7\%$) pour l'année 2003-2004. Ministère des Finances, *Budget 2005-2006. Plan budgétaire*, section 3, page 4 (pièce D-22). Le pourcentage prévu dans

année pour atteindre 55% en 2009-2010 comme on le vérifie au Tableau 5. Cette évolution traduit aussi le fait que si le rapport demeurerait constant à son niveau de 2003-2004, nous aurions un solde budgétaire déficitaire décroissant au cours des deux premières années et un solde excédentaire croissant au cours des quatre dernières ⁸⁸.

Il va sans dire que ces résultats dépendent des hypothèses de croissance du PIB et des revenus budgétaires qui ont été faites. Ces hypothèses de croissance, comme je l'ai mentionné plus tôt, sont celles que le gouvernement pouvait faire en décembre 2005, au moment de l'adoption de la Loi 43, à partir de ses propres statistiques pour les années 2004-2005 à 2007-2008 (5%, 4,4%, 4%, 4%), auxquelles j'ai ajouté des hypothèses prudentes de croissance de 3,8% pour les deux dernières années, 2008-2009 et 2009-2010, l'ensemble donnant lieu à un taux cumulatif de 27,7% pour les six années, c'est-à-dire à un taux annuel moyen de 4,16% ⁸⁹.

Aujourd'hui, deux ans plus tard, on est en mesure de constater que les taux réels observés pour les années 2004, 2005 et 2006 ont été de 4,9%, 4,0% et 3,9%; on prévoyait par ailleurs 4,2% et 3,5% pour 2007 et 2008 ⁹⁰. Si on suppose que le taux de croissance de 2009 sera également de 3,5%, le taux de croissance cumulatif des six années serait de 26,5% (taux annuel moyen de 4%) ⁹¹ au lieu des 27,7% de l'hypothèse retenue. Augmentant au même taux que le PIB, les reve-

le *Budget de dépenses 2003-2004*, Volume IV, Annexe 3.2 (pièce D-17) était de 56%.

⁸⁸ Considérons le cas des deux premières années où le rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes est supérieur à 56,7% en situation d'équilibre budgétaire. Si la rémunération totale demeure la même, un rapport inférieur traduit un niveau de dépenses de programmes plus élevé et par conséquent un déficit budgétaire, si le service de la dette et les revenus budgétaires ne sont pas modifiés. Le même raisonnement s'applique pour en déduire un surplus budgétaire dans le cas d'un rapport inférieur à 56,7%, ce qui est le cas des quatre dernières années.

⁸⁹ $(1,05) \times (1,044) \times (1,04) \times (1,04) \times (1,038) \times (1,038) = 1,277 = 1,0416$ multiplié par lui-même six fois.

⁹⁰ Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. B.25 (pièce G-5).

⁹¹ $(1,049) \times (1,04) \times (1,039) \times (1,042) \times (1,035) \times (1,035) = 1,265 = 1,04$ multiplié par lui-même six fois.

nus budgétaires atteindraient 65,8 milliards de dollars ⁹² en 2009-2010, réduites de 600 millions par rapport aux 66,4 milliards du Tableau 5.

Les dépenses de programme seraient également réduites de 600 millions de dollars, à 58,5 milliards, et le rapport de la rémunération totale (32,5 milliards) aux dépenses de programme (58,5 milliards) augmenterait d'un demi-point, à 55,6%, mais serait toujours inférieur aux 56,7% observés en 2003-2004. Pour que la tendance s'inverse et que le rapport de 2009-2010 dépasse les 56,7%, il faudrait que le taux de croissance annuel moyen soit inférieur à 3,68% ⁹³.

Dans le cas des offres gouvernementales, compte tenu d'une croissance beaucoup plus faible de la rémunération totale que dans le cas des demandes syndicales, il n'est pas étonnant de constater, avec les hypothèses déjà faites quant à la croissance des revenus budgétaires et des dépenses de programmes, que le rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes chute bien davantage pour atteindre 49% en 2009-2010. Il va sans dire qu'une chute aussi importante, du moins dans un si 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 solde budgétaire excédentaire croissant au cours des six années ⁹⁴.

Ces calculs reposent sur l'hypothèse implicite d'une fiscalité constante. Ils suggèrent que sans hausse d'impôts, mais aussi sans baisse, les demandes syndicales révisées de septembre 2005 pouvaient être réalisées avec un budget équilibré sans modification significative de la part des dépenses de rémunération dans les dépenses de programmes, et qu'elles constituaient de ce fait une base de négociation.

⁹² Les revenus budgétaires de 2003-2004 sont de 52,0 milliards (Tableau 5). Si on les multiplie par 1,265, on obtient 65,8 milliards.

⁹³ 1,0368 multiplié par lui-même six fois est égal à 1,242. En multipliant 52,0 milliards par 1,242, on obtient un revenu budgétaire de 64,6, dont on soustrait le service de la dette, 7,3 milliards, pour obtenir les dépenses de programmes de 57,3. Le rapport de la rémunération totale, 32,5, aux dépenses de programmes, 57,3, est égal à 56,7%.

⁹⁴ Voir la note 87.

Au moment de l'adoption de la Loi 43, le gouvernement était en mesure de prévoir qu'à fiscalité constante les demandes syndicales telles qu'il les évaluait étaient réalisables au terme de l'horizon de six ans qu'il avait choisi et qu'elles seraient globalement réalisables sur la période de ces six années. Si la croissance de la rémunération totale est de 26,6% sur six ans, ce qui signifie une croissance annuelle moyenne de 4%, elle est de 7,1% la première année (2004-2005), voire de 9,8% si on impute aux dépenses de cette année le coût tel qu'évalué par le gouvernement (et non reconnu par les syndicats) de la rétroactivité des années 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004 au titre de l'équité salariale, soit 699 millions de dollars (58 + 233 + 408) ⁹⁵. Mais elle diminue à 3,3% ou moins au cours des quatre dernières années, c'est-à-dire à un taux inférieur au taux de croissance des revenus budgétaires, 4,16%.

En somme, une fois passé le choc des accroissements de la première année qui sont relativement élevés par rapport au niveau initial des dépenses de rémunération, le taux de croissance de ces dépenses tombe à un rythme de croisière inférieur à celui des revenus, ce qui a pour effet d'équilibrer le solde en moyenne sur la période de six ans. Il en est de même du rapport de la rémunération totale aux dépenses de programmes dont la moyenne est de 56,5% au cours de la même période, en incluant le coût imputé aux dépenses de 2004-2005 de la rétroactivité au titre de l'équité salariale des trois années précédentes.

Ces résultats ne tiennent compte que de l'incidence sur la rémunération totale des matières qui étaient l'objet des négociations. Mais d'autres facteurs influencent la rémunération totale, comme la progression dans les échelles salariales et l'augmentation d'effectifs par exemple. À titre d'exemple, de 1998-1999 à 2003-2004, la rémunération totale avait augmenté de 32,8%, de 19,4 milliards de dollars en 1997-1998 ⁹⁶ à 25,7 milliards de dollars en 2003-2004, alors que les

⁹⁵ La rémunération totale passe alors à $27\,523 + 699 = 28\,222$ millions, supérieure de 9,8% à la rémunération totale de 2003-2004 (25 700 millions), et représente 59% des dépenses de programmes (47 800 millions).

⁹⁶ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 1998-1999*, Volume II, p. 79 (pièce G-20)

accroissements salariaux négociés étaient de 12,6% pour la même période (1%, 1,5%, 2,5%, 2,5%, 2,5% et 2%) ⁹⁷.

De même, en l'absence de toute bonification des conditions de travail au cours des années 2004-2005 et 2005-2006 (années de gel salarial), les dépenses de rémunération ont néanmoins augmenté de 739 millions de dollars en 2004-2005 et de 507 millions de dollars en 2005-2006 pour atteindre 27,1 milliards de dollars en 2005-2006 à partir de 25,8 milliards de dollars en 2003-2004 ⁹⁸. La rémunération totale augmentait également de 1 321 millions de dollars en 2006-2007 et de 1 307 millions de dollars en 2007-2008, soit respectivement 508 et 455 millions de dollars de plus que l'augmentation annuelle de 3% prévue dans le cadre financier du gouvernement imposé par décret (2% d'augmentations salariales et 1% pour les ajustements d'équité salariale et les autres ajustements) ⁹⁹.

On peut supposer une majoration annuelle du même ordre, disons de 600 millions de dollars, de la rémunération totale négociée pour 2008-2009 et 2009-2010, de sorte que la rémunération totale incluant les matières non négociées atteindrait 33,1 milliards de dollars en 2009-2010 dans le cas des demandes syndicales, au lieu des 32,5 milliards du Tableau 5 obtenus en ne tenant compte que des matières négociées. Pour chacune des six années, le rapport de la rémunération totale (incluant les matières non négociées) aux dépenses de programmes excède d'à peine un point les pourcentages du Tableau 5 ¹⁰⁰.

⁹⁷ Institut de la statistique du Québec, *Étude sur l'évolution du pouvoir d'achat des salariés de l'administration québécoise durant la décennie 1990*, juin 2006, p. 22 (pièce G-19).

⁹⁸ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2004-2005*, Volume IV, p. 29 (pièce D-19), et *Budget de dépenses 2005-2006*, Volume IV, p. 23 (pièce D-24).

⁹⁹ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2006-2007*, Volume IV, p. 23 (pièce G-3) et *Budget de dépenses 2007-2008*, Volume IV, p. 35 (pièce G-4). En 2006-2007, l'augmentation de 3% par rapport à la rémunération totale de l'année précédente, 27,1 milliards de dollars, est de 813 millions. Pour 2007-2008, l'augmentation de 3% par rapport à la rémunération totale de 2006-2007, qui est de 28,4 milliards de dollars, est de 852 millions de dollars.

¹⁰⁰ Par exemple, en ajoutant 600 millions de dollars aux 32 536 millions de dollars de la rémunération totale de 2009-2010, nous obtenons 33 136 mil-

Les calculs qui précèdent supposent une croissance annuelle moyenne de 4,54% des dépenses de programmes (croissance cumulative de 30,5% sur six ans ¹⁰¹) qui est la conséquence de l'utilisation du plein potentiel des revenus budgétaires aux fins des dépenses budgétaires. Cette croissance plus élevée que celle de l'ensemble des dépenses budgétaires (27,7%) s'explique par le fait que la croissance cumulative de l'autre composante des dépenses budgétaires, le service de la dette, n'est que de 9% ¹⁰².

Le taux de croissance de 4,54% des dépenses de programme est plus élevé que le taux moyen observé au cours des dernières années et plus élevé que la cible du gouvernement qui est de l'ordre de 3,8% ¹⁰³. Si le taux de croissance annuel des dépenses de programmes était de 3,8% et que les revenus budgétaires croissaient toujours au taux annuel moyen de 4,16%, on verrait apparaître un excédent budgétaire croissant, de 779 millions de dollars en 2004-2005 à 2,47 milliards en 2009-2010 ¹⁰⁴.

lions de dollars, soit 56% des dépenses de programmes de 59 129 millions de dollars pour la même année.

¹⁰¹ 1,0454 multiplié par lui-même six fois est égal à 1,305.

¹⁰² La croissance des dépenses budgétaires est une moyenne pondérée de la croissance des dépenses de programmes et de celle du service de la dette. Avec des poids respectifs de 13% et 87% du service de la dette et des dépenses de programme dans les dépenses budgétaires, on vérifie que $(9\% \times 0,13) + (30,5\% \times 0,87) = 1,17\% + 26,53\% = 27,7\%$.

¹⁰³ En 2004-2005, le taux de croissance des dépenses de programmes a été de 5,1% si on tient compte des montants de rétroactivité au titre de l'équité salariale pour les années 2001-2002 à 2004-2005, et de 3,6% si on n'en tient pas compte. Il diminuait à 2,7% en 2005-2006. À l'automne 2005, à la veille de l'adoption de la loi 43, le gouvernement fixait un objectif de croissance de 3,6%. Il portait ce taux à 3,9% dans le budget de 2006-2007. Ministère des Finances, *Budget 2006-2007. Plan budgétaire*, section 3, page 11 (pièce D-25). Voir aussi la section 1.2 du présent avis.

¹⁰⁴ En 2004-2005, les dépenses de programmes seraient de 47 021 millions, en hausse de 3,8% par rapport à celles de 2003-2004 ($45\,300 \times 1,038 = 47\,021$). En ajoutant à ce montant le service de la dette de 6 800 millions, nous obtenons des dépenses budgétaires de 53 821 millions, inférieures de 779 millions aux revenus budgétaires de 54 600 millions. En 2009-2010, les dépenses de programmes sont obtenues en multipliant celles de 2003-2004 par 1,038 élevé à la puissance 6, ou 1,25 ($45\,300 \times 1,25 = 56\,661$). Le service de la

Dans les faits, plutôt que de donner lieu à de tels surplus, la limitation de la croissance des dépenses de programmes a été et demeure pour le gouvernement le moyen de réduire les impôts. Du point de vue qui retient notre attention ici, cette marge désigne un champ possible de négociation auquel le gouvernement a tourné le dos en adoptant la Loi 43. En fixant au départ un cadre budgétaire inflexible, il fermait d'entrée de jeu la porte à toute négociation réelle et affirmait son option irréversible en faveur des réductions d'impôts promises.

Pourtant, l'entente sur l'équité salariale de juin 2006 l'amenait à déborder ce cadre financier de quelque 300 millions de dollars par année jusqu'en 2009-2010. Le règlement du contentieux avec les médecins spécialistes à la suite de moyens de pression exercés à l'automne 2006 et de l'arbitrage qui s'en est suivi l'amenait aussi à déborder ce cadre financier. En vertu de ce règlement, la rémunération globale des médecins spécialistes augmentera de 2 milliards de dollars en 2007-2008 à 3,3 milliards de dollars en 2015-2016, soit une augmentation de 65% en huit ans ou de 6,5% par année en moyenne ¹⁰⁵.

2.2 L'écart entre les offres et les demandes en 2006-2007

[Retour à la table des matières](#)

Les offres gouvernementales et l'évaluation gouvernementale des demandes syndicales révisées de la CSN et de la FTQ pour l'année 2006-2007 ont été présentées au Tableau 2. Au premier coup d'œil, ce tableau ne peut qu'étonner. Comment comprendre en effet que des demandes syndicales, dont l'effet cumulatif sur six ans représente une majoration de la rémunération totale de 26,6% en 2009-2010, entraî-

dette étant de 7 300 millions, les dépenses budgétaires sont de 63 961, inférieures de 2 468 millions aux revenus budgétaires de 66 429 millions. Les chiffres du service de la dette et des revenus budgétaires sont ceux du Tableau 5.

¹⁰⁵ 6,5% est l'arrondissement de 6,46%. (1,0646) multiplié par lui-même huit fois est égal à 1,65.

nent pour la seule année 2006-2007 une majoration de 24,9% par rapport à 2005-2006 ?

Pour y voir clair, rappelons d'abord que les demandes syndicales révisées de la CSN et de la FTQ consistaient en des accroissements annuels de 3% pour 2004 et 2005, et de 2,5% pour chacune des trois années suivantes ¹⁰⁶. Les montants des accroissements annuels et de la rémunération accrue qui en découlent sont inscrits à la deuxième et à la troisième lignes des sections 1 et 2 du Tableau 5. Ils sont également représentés au Tableau 6.

Si l'accroissement de 3% demandé pour 2004-2005 avait été accordé par le gouvernement, le montant de l'accroissement salarial aurait été de 771 millions de dollars (25 700 multiplié par 3%) et le montant de la rémunération accrue de 2004-2005 aurait été de 26 471 millions (25 700 + 771). De la même manière, si l'accroissement de 3% pour 2005-2006 avait été accordé, le montant de l'accroissement salarial aurait été de 794 millions de dollars par rapport à 2004-2005 (26 471 multiplié par 3%) et de 1 565 par rapport à 2003-2004 (771 + 794) ¹⁰⁷, et le montant de la rémunération accrue de 2005-2006 aurait été de 27 265 millions de dollars (26 471 + 794, ou 25 700 + 1 565).

¹⁰⁶ Aux fins de ses calculs comme nous l'avons vu plus tôt, le gouvernement a transposé ces demandes portant sur les années civiles en demandes portant sur les années financières et a par ailleurs fait l'hypothèse d'une demande supplémentaire de 2,5% pour 2009-2010.

¹⁰⁷ Ou $25\,700 * [(1,03) * (1,03) - 1] = 25\,700 * [1,061 - 1] = 1\,565$.

Tableau 6

Accroissements salariaux et rétroactivité de 2003-2004 à 2006-2007
(millions de dollars)

[Retour à la table des matières](#)

2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Augmentations :	3%	3%	2,5%
		27 265	27 946
25 700	26 471		
Augmentation de 2003-04 à 2004-05 = $26\,471 - 25\,700 = 771$			
Augmentation de 2003-04 à 2005-06 = $27\,265 - 25\,700 = 1\,565$			
Si gel en 2003-04 et 2004-05, rétroactivité en 2006-07 = $771 + 1\,565 = 2\,336$			
Augmentation de 2003-04 à 2006-07 = $27\,946 - 25\,700 = 2\,246$			

Comme aucun règlement n'était intervenu entre les parties à la fin de 2005 et que les demandes syndicales étaient maintenues, le coût de ces dernières, si le gouvernement y avait consenti, aurait comporté une composante de rétroactivité salariale égale à la somme des majorations non versées de 2004-2005 et 2005-2006, soit $771 + 1\,565 = 2\,336$ millions de dollars. Enfin, si l'accroissement de 2,5% réclamé pour 2006-2007 avait été accordé, le montant de l'accroissement salarial aurait été de 681 millions par rapport à 2005-2006 (27 265 multiplié par 2,5%) et de 2 246 millions par rapport à 2003-2004 ($1\,565 +$

681) ¹⁰⁸, et le montant de la rémunération accrue de 2006-2007 aurait été de 27 946 (27 265 + 681 ou 25 700 + 2 246). Voir le Tableau 6.

Le coût total des demandes syndicales d'accroissement des échelles salariales en 2006-2007, pour la rétroactivité et pour l'accroissement de l'année, est donc de $2\,336 + 2\,246 = 4\,582$ millions de dollars, un montant supérieur à l'estimation gouvernementale de 4 100 millions présentée au Tableau 2. Il s'agit d'un accroissement important, de 17,7% de la masse salariale de 2003-2004 (9% pour la rétroactivité, 8,7% pour l'accroissement salarial de l'année). Mais cela n'est pas étonnant. Si le coût des demandes syndicales pour 2006-2007 est si élevé pour cette seule année, c'est que les accroissements des deux années précédentes ont été reportés et n'ont entraîné aucun coût pour ces années.

En lieu et place de deux accroissements annuels de 3% en 2004-2005 et 2005-2006 suivis d'un accroissement de 2,5% en 2006-2007, on retrouve un seul accroissement équivalent, de 8,7% ¹⁰⁹ en 2006-2007, et les montants de 771 et 1 565 millions qui n'ont pas été versés en 2004-2005 et 2005-2006 sont reportés en 2006-2007. Au lieu de passer graduellement du montant de 25 700 millions en 2003-2004 à celui de 27 946 en 2006-2007 en passant par les paliers de 26 471 en 2004-2005 et 27 265 en 2005-2006, on le fait en montant une seule marche, plus haute, en 2006-2007, parce que le montant de 25 700 a été gelé pendant deux ans (voir le Tableau 6).

Il est normal que, plus on reporte un paiement, plus la note est élevée lorsque vient le moment de l'effectuer parce qu'il s'ajoute aux autres paiements non effectués qui se sont accumulés entre temps. Tout comme le montant élevé de l'évaluation des demandes syndicales pour 2009-2010 s'expliquait en partie par la longueur de l'horizon de six ans sur lequel elles étaient accumulées, le montant élevé de l'évaluation de ces mêmes demandes pour la seule année 2006-2007 s'explique par le cumul des sommes dues et reportées des deux années précédente. Plus on allonge l'horizon, plus le cumul des coûts sur cet horizon étendu fait paraître les demandes comme exorbitantes. De la

¹⁰⁸ Ou $25\,700 * [(1,03) * (1,03) * (1,025) - 1] = 25\,700 * [1,087 - 1] = 2\,246$.

¹⁰⁹ Voir la note précédente.

même manière, plus on reporte des paiements passés dus, plus la facture s'élève avec leur accumulation.

Comme le gouvernement ne proposait aucune augmentation de l'échelle salariale pour 2004-2005 et 2005-2006 et proposait une augmentation de 2% pour 2006-2007, le coût de sa proposition ne comportait aucun élément de rétroactivité et se limitait donc à 2% du montant des dépenses de rémunération prévu pour l'année 2005-2006, soit 2% de 27 062 millions de dollars ¹¹⁰, auquel s'ajoutaient des corrections aux fins de l'équité salariale, d'où le montant de 559 millions indiqué au Tableau 2.

Au titre de l'équité salariale, les coûts des engagements gouvernementaux et des évaluations attribuées par le gouvernement aux organisations syndicales ont été présentés au Tableau 3. En 2004-2005, le gouvernement a inscrit dans ses dépenses courantes un montant de 673 millions de dollars, qui est la somme des montants rétroactifs qu'il s'est engagé à payer pour les années 2001-2002 à 2003-2004 (35 + 124 + 213) et du montant de l'année en cours (301). Il a constitué une provision du même montant en vue des paiements futurs à effectuer à la suite d'un éventuel règlement sur cette question. Il a fait de même en 2005-2006 pour son engagement de 390 millions de l'année en cours. Au total, il avait donc à cette date constitué une provision de 1 063 millions de dollars (673 + 390). Son engagement pour l'année 2006-2007 se limitait ainsi au montant courant de 457 millions de dollars inscrit au Tableau 2.

Pour ce qui est des évaluations du coût des redressements d'équité salariale telles qu'attribuées aux syndicats par le gouvernement pour 2006-2007, le même tableau indique qu'elles s'élevaient à 2 000 millions de dollars. Comme on le voit au Tableau 3, en additionnant le montant de la rétroactivité de 2 040 pour les années 2001-2002 à 2005-2006 au montant courant de 933 pour 2006-2007, nous arrivons à 2 973 millions de dollars. Mais, le gouvernement ayant constitué une provision de 1 063 millions de dollars pour la portion rétroactive de ses offres, le coût net des demandes syndicales se trouve réduit à

¹¹⁰ Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2005-2006*, Volume IV, p. 37 (pièce D-24).

1 910 millions (2 973 – 1 063). L'ajout des intérêts sur les sommes dues porte ce montant à 2 000 millions.

En ajoutant le coût estimé de 645 millions de dollars des autres ajustements aux 4 100 millions des augmentations salariales et aux 2 000 des corrections au titre de l'équité salariale, le gouvernement arrive au coût total de 6 745 millions de dollars pour les demandes syndicales de l'année 2006-2007, soit un accroissement de 24,9% de la rémunération totale de 2005-2006 (27,1 milliards) ¹¹¹. Comparées aux offres gouvernementales dont le coût est évalué à 1 361 millions de dollars (5,0% de la rémunération totale de 2005-2006), les demandes syndicales, cinq fois plus onéreuses, apparaissent comme exorbitantes. Mais, comme nous venons de le voir, ces demandes comportent une lourde part de rétroactivité, tant en ce qui concerne l'équité salariale que les majorations salariales annuelles.

Si nous ne considérons que les coûts courants des demandes syndicales de l'année 2006-2007, ceux-ci représentent 681 millions de dollars pour l'accroissement salarial de 2,5% par rapport à l'année précédente, 933 millions pour l'équité salariale et 645 millions pour les autres ajustements, pour un total de 2 259 millions de dollars. Cela représente un accroissement de 8,3% par rapport à la rémunération totale de l'année précédente (27,1 milliards), supérieur aux 5% de l'offre gouvernementale, mais dans des proportions qui sont grandement relativisées par rapport aux comparaisons qui incluent les coûts de la rétroactivité. Mais force est de reconnaître que, faute d'ententes dans la négociation des conventions collectives et dans le processus d'équité salariale, des obligations en termes de rétroactivité étaient au cœur du contentieux. La question est de savoir si le moyen que le gouvernement a choisi pour le résoudre était le seul qui s'offrait à lui.

¹¹¹ Avec le coût réel de 4 582 millions de l'accroissement des échelles salariales (au lieu des 4 100 utilisés par le gouvernement), le coût total est de 7 227 millions, soit 26,7% de la rémunération totale de l'année précédente.

2.3 L'incidence de la réduction des impôts

[Retour à la table des matières](#)

Le gouvernement a désigné la réduction des impôts comme une dimension prioritaire de sa politique économique. Avec une réduction globale de l'impôt sur le revenu des particuliers de 4,6 milliards de dollars de 2004-2005 à 2007-2008, dont 1,5 milliard découlant de l'indexation du régime fiscal, il s'est réjoui de ce que le Québec soit ainsi passé, entre 2003 et 2008, de la neuvième à la cinquième position des provinces ayant le fardeau fiscal le moins élevé au Canada ¹¹². Il s'est aussi réjoui de ce que les diverses mesures de soutien à l'entreprise et d'allègement de sa fiscalité, dont l'élimination progressive de la taxe sur le capital et la hausse des taux de déduction d'impôt pour amortissement, ait placé le Québec aux premiers rangs de la compétitivité fiscale dans le secteur manufacturier parmi les provinces canadiennes et sur le plan international, devançant les États-Unis de dix points de pourcentage et les pays du G7 de 19 points de pourcentage ¹¹³.

La réduction du fardeau fiscal des particuliers et des entreprises est désignée par le gouvernement comme un facteur clé du développement économique. Or, même si le Québec, dans le contexte mondial, est poussé à jouer le jeu de la concurrence fiscale, rien ne garantit que celle-ci doive produire les résultats escomptés. Il est indéniable par contre qu'elle constitue une menace pour les services publics en privant l'État des fonds nécessaires à leur maintien et à leur développement. Ces constats ont été formulés, entre autres, par la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) dans une étude publiée en 2006 où il est en particulier question du Canada :

¹¹² Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. F.4 et F.31 (pièce G-5). Le Québec est dépassé par la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et la Saskatchewan.

¹¹³ Selon un indice établi par la société KPMG. Même source, p. G.16.

La concurrence fiscale conduit inévitablement à la baisse des montants d'impôts payés par les entreprises, à une baisse des recettes publiques et à un accroissement de la charge fiscale des individus [...]

L'amère ironie de la concurrence fiscale internationale est que ces fameuses réductions de l'impôt des sociétés ne semblent pas produire les effets escomptés. Elles n'attirent pas les investissements étrangers, pas plus qu'elles n'incitent les entreprises locales à accroître leurs investissements. Dès lors, les pays qui ont participé le plus activement à la concurrence fiscale n'ont même pas pu en retirer les avantages à court terme qu'ils espéraient [...] La seule conséquence de la baisse de leurs taux fiscaux a donc été la chute des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés et non pas un accroissement des investissements ou une croissance plus soutenue.

Au Canada, les effets des réductions de l'impôt sur les sociétés ont été largement similaires. Le taux légal d'imposition des sociétés a été réduit de 28% en 2000 à 21% aujourd'hui. Mais à ce jour aucun impact n'a pu être détecté sur les investissements. En outre, les bénéfices avant impôt des entreprises ont atteint un niveau record en part du revenu national et les investissements du secteur privé dans le matériel et l'outillage se sont fait attendre. Les bénéfices avant impôt du privé sont passés de 11,3% du PIB en 1999 à 13,8% en 2004, tandis que les investissements dans le bâtiment ont baissé de 4,8% du PIB en 1999 à 4,2% en 2004, et que les investissements dans le matériel et l'outillage, qui représentaient 8,1% du PIB en 1999 ont subi une baisse durant toutes les années ultérieures et sont tombés à 6,6% du PIB en 2004. Le moins que l'on puisse dire est que ces chiffres démentent largement les théories avancées par les partisans de la baisse des taux fiscaux, qui soutiennent que les réductions d'impôts engendrent l'accroissement des investissements : au lieu d'investir leurs énormes bénéfices dans l'activité, les entreprises canadiennes ont augmenté les bénéfices des actionnaires, accumulé d'impressionnants excédents de trésorerie et investi... à l'étranger. ¹¹⁴

Qu'en est-il du Québec ? Dans une étude publiée en juin 2007, l'Institut de la statistique du Québec fait état d'une croissance an-

¹¹⁴ Confédération internationale des syndicats libres, *Le beurre et l'argent du beurre. Comment les multinationales échappent à la redistribution fiscale*, 2006, p. 52 et 53 (pièce G-12). La CISL s'est fusionnée à la fin de 2006 avec la Confédération mondiale du travail (CMT). De cette fusion est née la Confédération syndicale internationale (CSI). Elle regroupe 168 millions de membres dans 306 organisations syndicales affiliées dans 154 pays et territoires.

nuelle moyenne de 5,7% des investissements au Québec de 1998 à 2007, ce qui le place au cinquième rang derrière l'Alberta (10,1%), la Colombie-Britannique (7,1%), le Nouveau-Brunswick (6,7%), le Manitoba (6,2%) et l'Île-du-Prince-Édouard (5,8%). Mais cette croissance, précise l'Institut, est principalement attribuable aux investissements publics dont la croissance moyenne a été de 8,8% au cours de ces huit années, alors que celle des investissements privés a été de 4,3%, de sorte que la part des investissements privés a régressé de 77,9% en 1998 à 72,5% en 2007 ¹¹⁵.

Au lendemain de la présentation du budget de février 2007 (qui n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale) dans lequel le ministre des Finances faisait état d'une progression annuelle moyenne de 6,2% des investissements privés non résidentiels au cours des quatre années précédentes et soulignait qu'elle était de loin supérieure à la hausse de 1,6% enregistrée de 1999 à 2003, le Conseil du patronat réagissait par la voie de sa vice-présidente et économiste en chef en présentant un portrait fort différent de la situation : selon le Conseil, entre 2003 et 2006, les investissements privés avaient augmenté de 4% au Québec comparativement à 6,7% dans le reste du Canada, sans l'Alberta, et ces statistiques seraient pires si on ne tenait pas compte de la construction résidentielle qui a soutenu l'investissement privé au cours de ces années. Il va sans dire que le Conseil du patronat s'appuyait sur ces résultats pour soutenir que la solution au problème était une réduction encore plus forte de la fiscalité des entreprises ¹¹⁶.

Non seulement est-on en droit de s'interroger sur l'efficacité de la concurrence fiscale comme moyen de stimuler l'investissement privé, mais on peut facilement comprendre que l'avantage du pays ou de la province qui prend les devants dans la réduction de la fiscalité ne saurait être que temporaire, les autres étant poussés à l'imiter par la pression de la concurrence. Le résultat est une spirale à la baisse des revenus fiscaux qui constitue une menace pour le financement des services publics.

¹¹⁵ Institut de la statistique du Québec, Bulletin flash. Investissements privés et publics, Québec et ses régions. Perspectives 2007, juin 2007 (pièce G-17).

¹¹⁶ Diane Bellemare, « L'heure juste sur les investissements privés au Québec », *Le Devoir*, 27 février 2007 (pièce G-18).

Entre la diminution des impôts et le maintien et l'amélioration des services publics, la population du Québec s'est plus d'une fois exprimée en faveur du maintien des services publics. Au lendemain de l'annonce des nouvelles réductions d'impôts présentées en mai 2007, un sondage *Léger Marketing* révélait qu'invités à choisir entre des baisses d'impôt et une amélioration des services de santé et d'éducation, seulement 27% des Québécois se prononçaient en faveur des baisses d'impôt et 70% en faveur de l'amélioration des services de santé et d'éducation ¹¹⁷.

On peut comprendre que la population tienne à ces services qui sont le résultat d'une volonté collective, comme l'ont rappelé d'ailleurs les porte-parole du gouvernement en diverses occasions. Entre autres, le ministre des Finances, le 21 avril 2005 :

Poussés par leur volonté de grandir et de réussir, les Québécoises et les Québécois se sont donné un système d'éducation public accessible et moderne. Ils ont mis en place un système de santé public et universel, accessible à tous peu importe leur revenu. Au fil des ans, ils ont mis en place les programmes sociaux les plus progressistes en Amérique du Nord. ¹¹⁸

Et la présidente du Conseil du Trésor, le 29 septembre 2005 :

Nous avons fait le choix au Québec d'avoir des programmes sociaux coûteux. Ce sont là les valeurs de notre société. Nous y tenons. ¹¹⁹

Des programmes sociaux les plus progressistes en Amérique du Nord dont on précise qu'ils sont coûteux et que la population y est attachée exigent nécessairement davantage de financement. Comme les sources de ce financement sont, à plus de 80%, les revenus autonomes (impôts et taxes) et que le PIB par habitant au Québec est infé-

¹¹⁷ Léger Marketing. La politique provinciale et fédérale. Rapport d'analyse, 27 mai 2007, p.7 (pièce G-11).

¹¹⁸ Ministère des Finances, *Budget 2005-2006, Discours sur le budget*, p. 1 (pièce D-21).

¹¹⁹ Conférence de presse de la présidente du Conseil du Trésor, *Le point sur les négociations dans les secteurs public et parapublic*, le 29 septembre 2005, p. 3 de la transcription (pièce D-7).

rieur à la moyenne canadienne, il est normal de s'attendre à ce que la fiscalité par habitant doive être supérieure à la moyenne. Vouloir la réduire à tout prix ne peut que menacer la pérennité de ces programmes.

Même si le gouvernement n'a pas réduit les impôts aussi rapidement qu'il l'aurait souhaité au cours de son premier mandat ¹²⁰, il a saisi au printemps 2007 l'occasion qui se présentait en décidant, malgré une forte opposition, d'utiliser à cette fin les sommes supplémentaires de 700 millions de dollars obtenues à la suite de la révision de la péréquation, même si l'argent de la péréquation, en vertu de l'Acte constitutionnel de 1982, a pour objectif « *de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables* ». Ce faisant, le gouvernement mettait aussi en péril les revenus futurs de péréquation.

2.4 L'équité salariale et le renouvellement des conventions collectives

[Retour à la table des matières](#)

Même si l'équité salariale est une question distincte dont le règlement devait intervenir en vertu d'une loi spécifique (la *Loi sur l'équité salariale*), le gouvernement en a d'entrée de jeu fixé les paramètres financiers en les intégrant dans son cadre financier de la négociation en vue du renouvellement des conventions collectives. Pour ce faire, il a réservé en quelque sorte un espace d'accroissement de la rémunération globale équivalent à deux augmentations annuelles de 2%, à partager dans des proportions à déterminer avec les corrections au titre des autres ajustements. Cela a été expliqué dans l'Introduction et re-

¹²⁰ L'impôt sur le revenu des particuliers a été réduit de 1,1 milliard de dollars en 2004-2005, puis de 372 et 382 millions de dollars au cours des deux années suivantes. Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. F.31 (pièce G-5). Fait à souligner, il avait été réduit de manière significative au cours des dix années qui ont précédé l'arrivée au pouvoir en 2003 du gouvernement actuel.

présenté au Tableau 1. Le gouvernement a en conséquence proposé lors du dépôt de ses offres, puis imposé lors de l'adoption de la Loi 43, un gel de deux ans des échelles salariales.

S'il avait accordé six augmentations de 2%, les échelles salariales auraient été augmentées de 12,6% et leur pouvoir d'achat aurait été préservé dans l'hypothèse d'un taux d'inflation annuel de 2%. En imposant un gel salarial au cours des deux premières années alors que l'inflation se maintenait à 2% par année, le pouvoir d'achat des échelles salariales, qui avait été essentiellement protégé au cours des six années précédentes, de 1998 à 2003, se trouvait ainsi réduit de 4% pour se maintenir à ce niveau jusqu'en 2010 puisque les augmentations annuelles de 2% accordés par le gouvernement pour les quatre années suivantes compensaient exactement la hausse prévue du coût de la vie pour ces années (voir le Tableau 7 ¹²¹).

¹²¹ Les chiffres de l'indice des prix à la consommation sont ceux de Statistique Canada (pièce G-15) pour les neuf premières années et des prévisions pour les trois dernières. Les taux de croissance des salaires sont les taux des règlements négociés dans les secteurs public et parapublic pour les six premières années (pièce G-19, p. 22) et les taux décrétés par le gouvernement en vertu de la Loi 43 pour les six dernières. L'indice du pouvoir d'achat est obtenu en divisant l'indice des salaires par l'indice des prix à la consommation et en multipliant le résultat par 100.

Tableau 7

Évolution des prix, des salaires et du pouvoir d'achat de 1998 à 2009

[Retour à la table des matières](#)

Année	Prix à la consommation		Salaires		Pouvoir d'achat
	croissance	indice	croissance	indice	
1997		100,0		100,0	100,0
1998	1,0%	101,0	1,0%	101,0	100,0
1999	1,8%	102,8	1,5%	102,5	99,8
2000	2,7%	105,5	2,5%	105,1	99,6
2001	2,5%	108,2	2,5%	107,7	99,6
2002	2,2%	110,6	2,5%	110,4	99,8
2003	2,8%	113,7	2,0%	112,6	99,0
2004	1,8%	115,8	0,0%	112,6	97,2
2005	2,2%	118,4	0,0%	112,6	95,1
2006	2,0%	120,7	2,0%	114,9	95,2
2007	2,0%	123,1	2,0%	117,2	95,2
2008	2,0%	125,6	2,0%	119,5	95,2
2009	2,0%	128,1	2,0%	121,9	95,2

Au cours des ces quatre années, le pouvoir d'achat était préservé, mais à un niveau de 4% inférieur à ce qu'il était avant le gel de deux ans. L'incidence d'un gel de deux ans est donc loin de se limiter aux deux années de gel. Elle est au contraire permanente comme on le constate au Tableau 7. De ce fait, le gouvernement se trouve à financer l'équité salariale par une réduction du pouvoir d'achat futur.

Les demandes syndicales comportaient la protection du pouvoir d'achat, mais aussi une participation à l'enrichissement collectif. À l'encontre de ces demandes, y compris du bien-fondé de la pleine indexation des échelles, le gouvernement a invoqué les avantages découlant de la progression dans les échelles salariales, ainsi que la sé-

curité d'emploi considérée par lui comme un élément de la rémunération globale. Pour ce qui est des avancements d'échelons, ils touchent 35% des salariés de l'État qui bénéficient en conséquence d'une augmentation salariale annuelle moyenne de 3,4% ¹²².

Mis à part le fait que 65% des salariés n'en bénéficient pas, il faut surtout considérer qu'un avancement dans l'échelle salariale traduit un accroissement de la valeur de la main-d'œuvre par l'acquisition d'expérience et l'assimilation de compétences et ne saurait être identifié à une simple gratification salariale supplémentaire. Quant à la sécurité d'emploi, qui rehausserait le salaire réel et compenserait l'infériorité des salaires dans le secteur public par rapport à ceux du secteur privé en raison de la « *paix d'esprit qu'elle procure* » ¹²³, elle touche moins des deux tiers des employés et cède de plus en plus le pas au travail précaire (temps partiel, occasionnel, sur appel) qui représentait 53,6% des emplois dans la santé et les services sociaux, 52% en éducation et 42% dans la fonction publique ¹²⁴ en 2005.

Pendant toute la durée de la négociation, la présidente du Conseil du Trésor a répété que la priorité du gouvernement était le règlement de l'équité salariale et invoqué l'absence de moyens financiers et la précarité des finances publiques pour justifier le refus du gouvernement de transgresser son cadre financier et réduire en conséquence la protection du pouvoir d'achat des échelles salariales en imposant un gel de deux ans. Au même moment cependant, il réaffirmait sa volonté de procéder à de vastes réductions d'impôts et avait déjà commencé à y procéder.

Même si elle a été amalgamée par le gouvernement à la négociation des conventions collectives, la question de l'équité salariale demeurerait une question spécifique et exceptionnelle résultant d'une vo-

¹²² Conseil du Trésor, Les négociations dans le secteur public. Un appel à la responsabilité, septembre 2005, tableau 8 (pièce D-5).

¹²³ *Le point sur l'état des négociations en cours dans les secteurs public et parapublic*, Conférence de presse de la présidente du Conseil du Trésor, le 9 février 2005, p. 2 (pièce D-4)

¹²⁴ CSN-FTQ, *Briefing de presse*, Québec, le 3 octobre 2005, Montréal, le 4 octobre 2005, p. 6 (pièce G-13).

lonté collective consensuelle de corriger une injustice séculaire. Elle devait être résolue comme telle selon des modalités spécifiques, sans que cette correction vienne annuler d'autres avantages et en particulier sans que ses effets rétroactifs viennent empiéter sur les ressources courantes.

En 2004-2005, le gouvernement a inscrit dans ses dépenses courantes un montant de 673 millions de dollars, égal à la somme de ses engagements reconnus au titre de l'équité salariale pour les années 2001 à 2005, soit 35, 124, 213 et 301 millions de dollars respectivement (voir le Tableau 3). Il a créé en contrepartie une provision du même montant en prévision du paiement à intervenir à la suite d'un règlement. L'inscription de cette dépense de 673 millions de dollars a entraîné un déficit budgétaire courant de 664 millions de dollars pour 2004-2005, mais sans créer de besoin financier pour cette même année et sans entraîner d'augmentation de la dette, en raison de la répartition des comptes à payer sur les années 2004-2005 à 2008-2009 :

De 2004-2005 à 2008-2009, la somme des [comptes à payer relatifs à l'équité salariale] est nulle, ce qui démontre qu'au total, l'équité salariale n'aura pas d'impact sur la dette du gouvernement. [Au cours de cette période], l'augmentation de la dette aura essentiellement servi à financer les placements, prêts et avances (7,4 milliards de dollars) et les immobilisations nettes du gouvernement (6,9 milliards de dollars). ¹²⁵

Les dépenses de la rétroactivité au titre de l'équité salariale auront donc été financées par les revenus courants. Compte tenu de leur caractère exceptionnel, elles auraient pu être portées à la dette, ce qui aurait libéré des sommes qui auraient permis que l'amélioration des conditions salariales dans le cadre de la négociation ne soit pas compromise par la nécessaire correction d'une injustice passée.

Faisons l'hypothèse que les négociations se seraient poursuivies au-delà de la fin de 2005, jusqu'en juin 2006, et qu'une entente serait intervenue en même temps que celle de l'équité salariale. En portant 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 (voir le Tableau

¹²⁵ Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, mai 2007, p. E.5 (pièce G-5)

3), le gouvernement aurait libéré un montant équivalent qu'il aurait pu affecter à un règlement amélioré des conventions collectives. Ce montant de 1,95 milliard de dollars est inférieur de 1,35 milliards de dollars à celui de 3,3 milliards de dollars (voir la section 1.4) qui a été ajouté à la dette en 2005-2006 lors du passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice des transferts fédéraux. Il n'aurait représenté qu'un accroissement de 1,6% de la dette totale 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 43,1% à 43,8%. Réalisé aux fins de la correction d'une injustice séculaire, cet accroissement minime de la dette aurait difficilement pu être attribué à une dépense d'« épicerie ».

L'offre bonifiée aurait pu être de nature récurrente ou non récurrente. Dans le deuxième cas, il aurait pu s'agir d'un montant forfaitaire au titre de la rétroactivité salariale, versé en une seule tranche au cours de l'année du règlement ou en montants forfaitaires étalés sur deux ou plusieurs années. En tout état de cause, le gouvernement en aurait récupéré une partie sous forme de revenus fiscaux, comme il l'a fait d'ailleurs à la suite du versement en 2007 de la rétroactivité des années 2001 à 2007 au titre de l'équité salariale, versement qui a aussi eu un effet stimulant sur l'économie ¹²⁶.

À l'encontre de cette hypothèse d'un léger accroissement de la dette, on pourrait faire valoir le fait qu'elle aurait posé des problèmes quant au respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, mais on peut supposer que les « circonstances exceptionnelles » prévues dans cette loi auraient pu être invoquées.

Cette hypothèse, comme d'autres qui ont été évoquées dans le présent avis, ne demeure qu'une hypothèse qui n'aurait eu sans aucun doute que peu de chances d'être considérée. Le caractère inflexible du cadre financier fixé au départ par le gouvernement n'offrait aucune possibilité de la moindre déviation quant à l'essentiel. On pourrait dire que la conclusion de la négociation qui s'est déroulée entre juin 2004

¹²⁶ Voir l'article de François Desjardins, intitulé : « L'équité salariale dope l'économie. Le règlement rétroactif a provoqué un bond de 4,9% des ventes au détail », publié dans *Le Devoir*, le 25 juillet 2007, p. A1 (pièce G-14).

et décembre 2005 était déjà inscrite dans le prononcé de la proposition déposée en juin 2004. Il ne s'agit pas d'une conjecture. Les nombreuses questions et réflexions soulevées, par exemple, par les journalistes qui ont participé aux diverses conférences de presse au cours de la négociation expriment cette conviction. En voici des exemples :

Puisque vous ne voulez pas sortir de ce cadre-là – et ça fait un bon bout de temps que vous nous le répétez – quelle est la marge, quelle est la possibilité de négocier que vous avez ? Est-ce que vous voulez négocier ? Pourquoi vous ne prenez pas un décret tout de suite ? Ça va être bien plus simple pour tout le monde. ¹²⁷

Mme Jérôme-Forget, quelle crédibilité vous, le gouvernement, pouvez avoir en termes de volonté de négocier alors qu'on vous voit venir gros comme un ballon de plage depuis à peu près trois mois à l'effet qu'il y a une loi spéciale qui s'en vient ? Je veux dire le contexte, le cadre que vous avez tracé, je veux dire, nous amenait tous à penser qu'il n'y avait pas d'autre conclusion possible... ¹²⁸

La conclusion générale qui se dégage de cette deuxième partie est que la prétention, maintes fois réaffirmée par le gouvernement, selon laquelle il lui était impossible d'accéder aux demandes syndicales sans augmenter les impôts, réduire les services publics ou sombrer dans le déficit et l'accroissement de la dette, est insoutenable et que la décision de recourir à la Loi 43 était non fondée.

¹²⁷ Pierre Tourangeau, Transcription de la Conférence de presse du 29 septembre de la présidente du Conseil du Trésor, p. 3 (pièce D-7).

¹²⁸ Jean Thivierge, Transcription du Point de presse du 17 novembre de la présidente du Conseil du Trésor, p. 4 (pièce D-8).

3 - Synthèse des analyses

[Retour à la table des matières](#)

À l'appui de son cadre financier et de ses offres monétaires, le gouvernement a invoqué la précarité des finances publiques et la nécessité d'endiguer la croissance des dépenses de programmes. Toute augmentation des dépenses de rémunération, a-t-il soutenu, aurait un impact majeur sur ses ressources financières et par conséquent sur sa capacité de financer les autres catégories de dépenses pour répondre aux besoins de la population. La réalisation des missions de l'État, notamment la santé et l'éducation, s'en trouverait compromise. Les dépenses de programmes seraient très élevées au Québec et continueraient d'augmenter très rapidement malgré les perspectives de croissance économiques ralenties. Pour financer ces dépenses très élevées, le Québec se serait fortement endetté et les frais annuels de financement de cette dette s'élèveraient à 7 milliards de dollars par année.

Les trois premières sections de la première partie de la présente étude ont répondu à ces affirmations, en précisant d'abord (section 1.1) que le gouvernement comptabilise ses dépenses par catégorie (rémunération, fonctionnement, capital, intérêt et support), par portefeuille (c'est-à-dire par ministère), par bénéficiaire (établissements de santé, de services sociaux, d'éducation, ministères, professionnels de la santé, municipalités, etc.) et par mission (santé et services sociaux, éducation et culture, économie et environnement, soutien aux personnes et aux familles, etc.). Un niveau jugé élevé des dépenses de rémunération ne peut donc être vu comme mettant en cause les investissements en santé et en éducation par exemple. Cela signifie plutôt que le poids relatif des autres catégories de dépenses (fonctionnement, capital, intérêt, etc.) est moins élevé, ce qui n'est que naturel lorsqu'il est question de services où la main-d'œuvre occupe une place prépondérante comme dans la santé et l'éducation. Loin d'entrer en conflit avec les dépenses à affecter aux missions de l'État, les dépenses de rému-

nération sont au cœur de celles-ci et en représentent la majeure partie (69% dans la santé et les services sociaux, 75% en éducation).

L'énoncé selon lequel les dépenses de programmes sont très élevées au Québec et continuent à augmenter rapidement tranche avec la présentation, qui revient chaque année dans les documents budgétaires, à l'effet qu'en matière de contrôle des dépenses de programmes, le Québec fait mieux que la plupart des provinces canadiennes. Pour la période de quatre ans, de 2003-2004 à 2006-2007, avec une croissance annuelle de 4,2% de ses dépenses de programmes, le Québec se classe deuxième parmi les provinces canadiennes dont la moyenne est de 6,7%. Du début des années 1990 à 2005-2006, le rapport des dépenses de programmes au PIB était par ailleurs réduit de 23% à 18%, ce dont le gouvernement s'est félicité en disant de ce rapport qu'il était l'un des plus faibles en 35 ans. Au cours de la même période, les dépenses de programmes par habitant ont augmenté de 30% en termes nominaux, mais de seulement 5% en termes réels, le niveau des prix ayant alors augmenté de 25% (section 1.2)

Pour justifier l'inflexibilité de son cadre financier, le gouvernement a invoqué l'argument de la lourdeur de la dette publique et de son origine que seraient les déficits cumulés des décennies précédentes causés par des excès de dépenses courantes. Le mythe tenace selon lequel la dette serait aux trois quarts le résultat de l'accumulation de tels déficits a été déconstruit dans la section 1.3. De 1970 à 1997, la dette totale du gouvernement a augmenté de 76 milliards de dollars, mais 34% de cette augmentation sont le résultat de la simple reconnaissance des engagements du gouvernement envers les régimes de retraite de ses employés. En 1997, le gouvernement a procédé à une importante réforme comptable qui a eu pour effet d'accroître sa dette totale de 20 milliards de dollars en un an, dont 15 milliards pour la seule augmentation des engagements envers les régimes de retraite. Ainsi, 42% de l'augmentation de la dette de 1970 à 1998 découlent de la prise en compte de ces engagements. Il est donc difficile de suivre le gouvernement lorsqu'il soutient que 75% de sa dette découlent des déficits accumulés au cours des années pour payer les dépenses courantes.

La réforme comptable de 1997 a également modifié la méthode de prise en compte des dépenses d'immobilisations qui étaient jusqu'alors intégralement comptabilisées comme des dépenses courantes au cours de l'année d'acquisition et qui ont, de ce fait, largement contribué aux déficits budgétaires des années 1970 à 1997. Il a été démontré que 48% du déficit accumulé au cours de cette période découlent des dépenses d'acquisition d'immobilisations et que la part du déficit courant au sens strict a été substantiellement augmentée par un service de la dette propulsé à des sommets par les taux d'intérêt très élevés des années 1980, fruit de la politique monétariste de la Banque du Canada.

À partir de 1998, seul l'amortissement annuel des immobilisations a été comptabilisé comme dépense courante, le but étant de répartir le coût d'acquisition sur toute la durée de vie utile prévue et de faire ainsi passer dans la dépense de chacune des années de cette vie utile la fraction du coût qui lui correspond. Ce faisant, la dette contractée pour acquérir l'immobilisation se trouve progressivement transférée à la dette attribuée aux déficits cumulés. Cela permet au gouvernement de soutenir que sa dette est pour l'essentiel le résultat d'excès de dépenses courantes, même si les décennies qui se sont écoulées depuis 1970 ont été des décennies d'investissements massifs en immobilisations qui ont permis de construire le Québec moderne.

Tout en multipliant les déclarations sur le niveau jugé excessif de sa dette, le gouvernement n'a cessé par ailleurs de souligner le fait que malgré la poursuite de sa croissance, son poids relatif par rapport au PIB a systématiquement diminué, de 52% en 1998 à 42,5% en 2006, et que le rapport du service de la dette aux revenus budgétaires est passé de 17,7% à 13% au cours de la même période.

Sans minimiser l'importance de la dette du Québec, il faut se garder d'en exagérer l'ampleur qui se compare favorablement à celle du Canada, tant du point de vue de la dette totale que de celle qui est attribuée aux déficits cumulés, et à celle des pays de l'OCDE, selon la méthode utilisée par cet organisme qui est celle de la dette, brute et nette, de l'ensemble des administrations publiques. Il faut donc relativiser l'argument de la lourdeur de la dette publique invoqué par le

gouvernement à l'appui de son cadre financier et de sa position en négociation.

* * * * *

Le gouvernement s'est aussi réclamé d'une conjoncture économique difficile, d'impasses budgétaires appréhendées et de perspectives de croissance économique en deçà de celles qui ont été observées au cours des années précédentes, devant donner lieu à un ralentissement de la croissance des ressources disponibles pour payer les employés des secteurs public et parapublic (sections 1.2 et 1.4). Pourtant, au même moment, les prévisions de croissance du PIB réel présentées dans les documents budgétaires étaient du même ordre que le taux de croissance moyen des vingt années précédentes (2,5% de 1984 à 2004). Il en est de même du PIB nominal dont les taux prévus à la fin de 2005 étaient de 4,4% pour 2005 et 4% pour 2006, des taux au moins aussi élevés que la moyenne de 4% observée de 1991 à 2004. S'il y avait alors à craindre quant à une évolution à la baisse des revenus autonomes, il fallait plutôt regarder du côté des impôts dont le gouvernement avait annoncé une réduction de 5 milliards sur cinq ans et dont la première réduction, d'un milliard, était intervenue en 2004-2005.

Lors du dépôt de ses offres en juin 2004, le gouvernement prévoyait une impasse de 1,6 milliards de dollars à résorber en 2005-2006. Cette impasse était le résultat d'une faible croissance prévue de 0,8% des revenus autonomes (alors que le taux de croissance prévu du PIB nominal était de 4%) résultant en particulier des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et d'une réduction de 600 millions de dollars des transferts fédéraux. Cette impasse a été facilement résorbée dans le budget de 2005-2006, principalement en raison du fait que le montant des transferts fédéraux a été supérieur de 1,7 milliard de dollars à celui qui avait été prévu l'année précédente. D'abord parce que le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice en juin 2005 a mis un terme au remboursement des montants dus au gouvernement fédéral en raison d'ententes visant à étaler l'impact de baisses des paiements de transferts au cours des années précédentes. En deuxième lieu parce que le gouvernement a bénéficié de nouveaux montants au titre du financement de la santé dans le ca-

dre d'un Accord sur la santé intervenu à la l'automne 2004 à la suite d'une rencontre des premiers ministres.

Sachant à quel point les transferts fédéraux ont été une source de fluctuations et d'incertitude qui ont chroniquement mis en péril les finances publiques du Québec au cours des années antérieures, ce déblocage de l'automne 2004 ne pouvait que jeter une lueur d'optimisme au moment où le gouvernement avait la responsabilité d'évaluer les demandes syndicales dans les secteurs public et parapublic et de projeter sa capacité de payer à la lumière des attentes en matière de revenus budgétaires.

Les mois qui ont suivi ont démontré le bien fondé de prévisions reposant sur ces attentes. Au terme de quatre années au cours desquelles la question du déséquilibre fiscal a été au centre des enjeux intergouvernementaux au Canada, le budget fédéral de mars 2007 a apporté un ensemble de modifications importantes qui se sont traduites par un accroissement significatif des transferts fédéraux au Québec. Fait à souligner, l'impasse de 1,6 milliard de dollars prévue pour 2005-2006 a été résorbée malgré les diminutions des revenus budgétaires occasionnées par les réductions d'impôts. On constate par ailleurs qu'en dépit d'une situation budgétaire définie comme chroniquement précaire, le gouvernement allait de l'avant avec les réductions d'impôts promises.

L'annonce dans le budget de 2005-2006 d'une nouvelle impasse appréhendée, de 773 millions de dollars, pour 2006-2007, n'était donc pas inattendue. Mais dans le budget de 2006-2007 présenté l'année suivante, il ne restait aucune trace de l'impasse prévue. En raison de prévisions de revenus majorées de 1,4 milliards de dollars, le gouvernement pouvait réaliser l'équilibre budgétaire et augmenter ses dépenses de 724 millions de dollars.

Cette différence substantielle de 1,5 milliards de dollars entre des appréciations de la situation budgétaire effectuées à un an d'intervalle est lourde de conséquences surtout lorsqu'elle survient à un moment crucial où le gouvernement est amené à justifier une décision aussi grave que l'adoption d'une loi spéciale imposant les conditions de travail de ses employés en invoquant l'absence de moyens financiers. La

différence est encore plus grande lorsqu'on examine non plus les prévisions budgétaires, mais les résultats de l'année 2006-2007 rendus publics dans le budget de 2007-2008.

Un écart aussi grand entre les prévisions et les résultats ne peut que semer le doute sur la fiabilité des prévisions et susciter des interrogations quant à la volonté du gouvernement de surestimer les prévisions de dépenses et sous-estimer celles des revenus pour dramatiser la situation et justifier sa position en négociation.

* * * * *

Pendant toute la durée des négociations, le gouvernement a multiplié les déclarations quant à la précarité des finances publiques, à l'extrême fragilité de son cadre financier, au risque d'une spirale déficitaire et à son incapacité de bonifier des offres définies comme financièrement responsables. Les arguments invoqués à l'appui de ces déclarations ne sont toutefois pas des plus convaincants. À l'automne 2005, le ministre des Finances parlait d'une forte probabilité de révision à la baisse du scénario économique du budget d'avril 2005, en raison notamment des risques de renchérissement du prix du pétrole et d'appréciation du dollar. Mais il réaffirmait du même coup, avec force louvoisement, que les plus et les moins finissaient par se compenser et que les prévisions d'avril tenaient la route (section 1.5).

Six mois plus tard, dans le budget de 2006-2007, on pouvait lire une évaluation fort différente de l'incidence de variables qui étaient présentées, à la veille de l'adoption de la Loi 43, comme ayant une forte probabilité d'influencer à la baisse le comportement de l'économie. Le gouvernement soulignait que l'économie du Québec avait résisté aux pressions engendrées par un contexte international difficile, alors que les cours du pétrole et du dollar canadien se maintenaient à des niveaux élevés et que des pays, comme la Chine et l'Inde, concurrençaient les entreprises québécoises tant sur le marché intérieur que sur celui des exportations : l'économie du Québec s'était réajustée à ces pressions; en particulier, les entreprises avaient profité d'un dollar fort pour accroître leurs investissements en machinerie et en matériel, importés en grande partie.

Ces importantes différences d'appréciation, à six mois d'intervalle, suggèrent à tout le moins les apparences d'un lien avec le besoin de dramatiser la situation économique à la fin de 2005 afin de justifier l'adoption d'une loi spéciale présentée comme répondant à une urgence.

Il en est de même de la mise en garde face au risque d'une réduction de la cote de crédit du Québec par les agences de notation en raison d'une situation financière qui serait jugée préoccupante par ces agences. Dans l'éventualité d'une telle décote, le coût additionnel des nouveaux emprunts et des renouvellements d'emprunts s'élèverait d'après le gouvernement à 400 millions de dollars sur cinq ans. Or, selon les calculs de la section 1.6, il faudrait une décote de trois rangs pour arriver à une telle majoration de coûts, ce qui est difficile à envisager.

Pour une dette de 120 milliards de dollars dont environ 90 milliards sont contractés sur le marché (la dette directe), seuls les quelque 10 milliards de dollars de renouvellements d'emprunts et de nouveaux emprunts sont affectés, la première année, par une hausse des taux d'intérêt découlant d'une décote. L'année suivante, 20 milliards sont affectés, puis 30 milliards la troisième année et ainsi de suite jusqu'à 90 milliards la neuvième année. Cela prend donc 9 ans avant que l'effet se soit fait sentir sur l'ensemble de la dette, un peu moins de huit ans si le montant annuel des emprunts est de 12 milliards. Et cela évidemment, à la condition que la décote soit maintenue pendant tout ce temps.

Comme l'incidence d'une décote d'un rang sur les taux d'intérêt est de 5 à 10 points de base en moyenne, une telle décote aurait pour effet d'augmenter de 5 à 10 millions de dollars les intérêts à payer sur des emprunts de 10 milliards de dollars la première année. Cette augmentation serait de 10 à 20 millions de dollars la deuxième année, et ainsi de suite pour un modeste total de 75 à 150 millions de dollars sur cinq ans.

Le gouvernement a fait état de ce que la cote de crédit du Québec a été relevée d'un rang par l'agence Moody's en juin 2006, en raison notamment de la stabilité découlant de l'adoption de la Loi 43 et plus

généralement de sa politique économique et budgétaire. Mais il est demeuré silencieux sur d'autres aspects du communiqué de Moody's comme l'importance tout aussi grande que l'agence accorde à la hausse prévue des transferts fédéraux dans la réalisation de l'équilibre budgétaire, et l'évaluation qu'elle fait du degré d'endettement du Québec. À cet égard, Moody's reconnaît que, même si la dette du Québec continue à augmenter, elle augmente moins rapidement que le PIB, de sorte que son rapport au PIB est en décroissance régulière. Elle évalue également qu'en dépit de son taux d'endettement élevé, le Québec dispose, comme les autres provinces du Canada, de vastes pouvoirs discrétionnaires et d'un large éventail de revenus propres, ce qui fait contrepoids à un certain alarmisme du gouvernement face à sa dette.

Moody's souligne également l'importance clé dans l'amélioration de la qualité d'emprunteur du gouvernement de ce qu'elle désigne comme la « *stratégie claire de réduction de la dette* » qu'il a adoptée, en l'occurrence la création du Fonds des générations. En vertu de cette stratégie qui consiste à ne pas réduire la dette mais à constituer un actif qui lui fait en partie contrepoids, le gouvernement contribue à une financiarisation accrue de l'économie qui ne peut que plaire aux marchés financiers et encourager en conséquence les agences de notation à relever sa cote de crédit (section 1.6).

* * * * *

Le gouvernement a justifié le recours à la Loi 43 par l'existence d'un écart qualifié d'insurmontable entre ses offres et les demandes syndicales. Il a multiplié les déclarations relatives à la faible capacité de payer des citoyens et à l'incompatibilité entre les demandes syndicales et cette capacité de payer. Mais il n'a jamais chiffré cette dernière à l'horizon 2009-2010 et s'est limité à évoquer l'ampleur des montants impliqués et de l'écart entre les coûts des demandes syndicales et des offres gouvernementales pour les années 2009-2010 (du simple au double) et 2006-2007 (du simple au quintuple). L'ampleur de l'écart pour 2009-2010 s'explique en partie par la longueur de l'horizon de six ans. Pour 2006-2007, elle s'explique par l'importance des montants de rétroactivité des années antérieures, au titre des augmentations salariales et de l'équité salariale (sections 2.1 et 2.2).

Du dépôt de son cadre financier en juin 2004 à l'adoption de la Loi 43 en décembre 2005, le gouvernement a constamment réaffirmé qu'il lui serait impossible d'accéder aux demandes syndicales sans augmenter les impôts, réduire les services publics ou sombrer dans le déficit et l'accroissement de la dette. Les analyses qui précèdent ont plutôt suggéré qu'avec des projections réalistes de la croissance du PIB et des revenus budgétaires potentiels qui en découlent, et en utilisant les évaluations gouvernementales, non reconnues par les syndicats, des coûts de l'équité salariale et des autres ajustements, donc en surévaluant les dépenses auxquelles donnent lieu les demandes syndicales, ces revendications étaient globalement réalisables sur la période de six ans.

Ces résultats reposent sur l'hypothèse d'une fiscalité constante. Ils suggèrent que sans hausse d'impôts, mais aussi sans baisse, les demandes syndicales de septembre 2005 pouvaient être réalisées avec un budget équilibré sans modification significative de la part des dépenses de rémunération dans les dépenses de programmes, et qu'elles constituaient de ce fait une base de négociation à laquelle le gouvernement a tourné le dos en adoptant la Loi 43.

* * * * *

Le gouvernement a désigné la réduction des impôts comme un volet prioritaire de sa politique économique et comme un facteur clé du développement économique. Or, même si le Québec est poussé à jouer le jeu de la concurrence fiscale dans le contexte mondial, rien ne garantit que celle-ci doive produire les résultats escomptés. On peut facilement comprendre en effet que l'avantage du pays ou de la province qui prend les devants dans la réduction de la fiscalité ne saurait être que temporaire, les autres étant poussés à l'imiter. Le résultat ne peut être qu'une spirale à la baisse des revenus fiscaux qui constitue une menace pour le financement des services publics en privant l'État des fonds nécessaires à leur maintien et à leur développement (section 2.3).

Entre la diminution des impôts et le maintien et l'amélioration des services publics, la population du Québec s'est plus d'une fois expri-

mée en faveur du maintien des services publics. On peut comprendre qu'elle y tienne. Ces services sont le résultat d'une volonté collective et comptent parmi les plus progressistes en Amérique du Nord comme l'ont rappelé les porte-parole du gouvernement en diverses occasions.

Des programmes sociaux les plus progressistes en Amérique du Nord exigent nécessairement davantage de financement. Comme les sources de ce financement sont, à plus de 80%, les revenus autonomes (impôts et taxes) et que le PIB par habitant au Québec est inférieur à la moyenne canadienne, il est normal de s'attendre à ce que la fiscalité par habitant doive être supérieure à la moyenne. Vouloir la réduire à tout prix ne peut que menacer la pérennité de ces programmes.

Si le gouvernement n'a pas réduit les impôts aussi rapidement qu'il l'aurait souhaité au cours de son premier mandat, il a saisi au printemps 2007 l'occasion qui se présentait en décidant, malgré une forte opposition, d'utiliser à cette fin les sommes supplémentaires de 700 millions de dollars obtenues à la suite de la révision de la péréquation, même si l'argent de la péréquation, en vertu de l'Acte constitutionnel de 1982, a pour objectif « *de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables* ». Ce faisant, le gouvernement mettait aussi en péril les revenus futurs de péréquation.

* * * * *

Même si l'équité salariale est une question distincte dont le règlement devait intervenir en vertu d'une loi spécifique (la *Loi sur l'équité salariale*), le gouvernement en a d'entrée de jeu fixé les paramètres financiers en les intégrant dans son cadre financier de la négociation en vue du renouvellement des conventions collectives. Pour ce faire, il a réservé un espace d'accroissement de la rémunération globale équivalent à deux augmentations annuelles de 2%, à partager avec les corrections au titre des autres ajustements. Le gouvernement a en conséquence proposé lors du dépôt de ses offres, puis imposé lors de l'adoption de la Loi 43 un gel de deux ans des échelles salariales (section 2.4).

S'il avait accordé six augmentations de 2%, les échelles salariales auraient été augmentées de 12,6% et leur pouvoir d'achat aurait été préservé dans l'hypothèse d'un taux d'inflation annuel de 2%. En imposant un gel salarial au cours des deux premières années alors que l'inflation se maintenait à 2% par année, le pouvoir d'achat des échelles salariales se trouvait ainsi réduit de 4% pour se maintenir à ce niveau jusqu'en 2010 puisque les augmentations annuelles de 2% accordés par le gouvernement pour les quatre années suivantes compensaient exactement la hausse prévue du coût de la vie. L'incidence d'un gel de deux ans est donc loin de se limiter aux deux années de gel. Elle est au contraire permanente. De ce fait, le gouvernement se trouve à financer l'équité salariale par une réduction du pouvoir d'achat futur.

Les demandes syndicales comportaient la protection du pouvoir d'achat, mais aussi une participation à l'enrichissement collectif. À l'encontre de ces demandes, y compris du bien-fondé de la pleine indexation des échelles, le gouvernement a invoqué les avantages découlant de la progression dans les échelles, ainsi que la sécurité d'emploi considérée par lui comme un élément de la rémunération globale. Pour ce qui est des avancements d'échelons, ils touchent 35% des salariés de l'État qui bénéficient en conséquence d'une augmentation salariale annuelle moyenne de 3,4%. Mis à part le fait que 65% des salariés n'en bénéficient pas, il faut surtout considérer qu'un avancement dans l'échelle salariale traduit un accroissement de la valeur de la main-d'œuvre par l'acquisition d'expérience et l'assimilation de compétences et ne saurait être assimilé à une simple gratification salariale supplémentaire.

Quant à la sécurité d'emploi, qui rehausserait le salaire réel et compenserait l'infériorité des salaires dans le secteur public par rapport à ceux du secteur privé en raison de la « *paix d'esprit qu'elle procure* », elle touche moins des deux tiers des employés mais cède de plus en plus le pas au temps partiel et à la précarité qui touche 54% des emplois dans la santé et les services sociaux, 52% en éducation et 42% dans la fonction publique.

Pendant toute la durée de la négociation, la présidente du Conseil du Trésor a répété que la priorité du gouvernement était le règlement

de l'équité salariale et invoqué l'absence de moyens financiers et la précarité des finances publiques pour justifier le refus du gouvernement de transgresser son cadre financier et réduire en conséquence la protection du pouvoir d'achat des échelles salariales en imposant un gel de deux ans. Au même moment cependant, il réaffirmait sa volonté de procéder à de vastes réductions d'impôts et avait déjà commencé à y procéder.

Même si elle a été amalgamée par le gouvernement à la négociation des conventions collectives, la question de l'équité salariale demeurerait une question spécifique et exceptionnelle résultant d'une volonté collective consensuelle de corriger une injustice séculaire. Elle devait être résolue comme telle selon des modalités spécifiques, sans que cette correction vienne annuler d'autres avantages et en particulier sans que ses effets rétroactifs viennent empiéter sur les ressources courantes.

Plutôt que de financer les dépenses de la rétroactivité au titre de l'équité salariale à même les dépenses courantes, le gouvernement aurait pu, compte tenu de leur caractère exceptionnel, les porter à la dette, ce qui aurait libéré des sommes qui auraient permis que l'amélioration des conditions salariales dans le cadre de la négociation ne soit pas compromise par la nécessaire correction d'une injustice passée. L'augmentation de la dette aurait été minime, nettement inférieure à celle de 3,3 milliards de dollars occasionnée par le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice des transferts fédéraux en 2005. Réalisée aux fins du règlement d'une injustice séculaire, elle aurait difficilement pu être attribuée à une dépense d'« épicerie ».

L'offre bonifiée aurait pu être de nature récurrente ou non récurrente. Dans le deuxième cas, il aurait pu s'agir d'un montant forfaitaire au titre de la rétroactivité salariale, versé en une seule tranche au cours de l'année du règlement ou en montants forfaitaires étalés sur deux ou plusieurs années. En tout état de cause, le gouvernement en aurait récupéré une partie sous forme de revenus fiscaux, comme il l'a fait d'ailleurs à la suite du versement en 2007 de la rétroactivité des années 2001 à 2007 au titre de l'équité salariale, versement qui a aussi eu un effet stimulant sur l'économie.

Cette hypothèse, comme d'autres qui ont été évoquées dans le présent avis, aurait pu être considérée dans la recherche d'un règlement négocié. Mais le caractère inflexible du cadre financier fixé au départ par le gouvernement n'offrait aucune possibilité de la moindre déviation quant à l'essentiel. On pourrait dire que la conclusion du processus de négociation qui s'est déroulé entre juin 2004 et décembre 2005 était déjà inscrite dans le prononcé de la proposition déposée en juin 2004.

4 - Réponses aux questions du mandat

[Retour à la table des matières](#)

Tel que mentionné au début de cette étude, j'ai reçu le mandat de donner mon opinion relativement :

- à l'affirmation selon laquelle « *la gestion responsable des finances publiques* » imposait au gouvernement l'adoption en juin 2004 du cadre budgétaire fondant sa politique de rémunération des employés de l'État, « *compte tenu de la conjoncture économique et de la situation budgétaire difficile du gouvernement* »;
- à l'affirmation selon laquelle « *la fragilité des finances publiques* » ne permettait pas une bonification des offres patronales au-delà du cadre budgétaire fixé en juin 2004 « *sans augmenter le fardeau fiscal des Québécois, couper dans les services publics ou retourner dans une situation de déficit* »;
- à l'affirmation selon laquelle « *le gouvernement, à titre de garant des intérêts de l'ensemble de la population du Québec, se devait de faire adopter la Loi 43 par l'Assemblée nationale, [et qu'] agir autrement aurait mis en péril la continuité des services publics et nuir à la croissance économique du Québec en ayant des effets préjudiciables majeurs sur l'état des finances publiques* ».

Première question

[Retour à la table des matières](#)

La première partie de la présente étude a dédramatisé de nombreux aspects de l'état qualifié de précaire des finances publiques du Québec présenté par le gouvernement à l'appui de sa politique de rémunération : part de la rémunération totale dans les dépenses de programmes qui entrerait en conflit avec la réalisation des missions de l'État, performance du Québec par rapport aux autres provinces quant à la croissance des dépenses de programmes, évolution des dépenses de programmes en pourcentage du PIB, niveau de la dette par rapport à celle du Canada et des pays de l'OCDE, parts respectives de cette dette découlant des acquisitions d'immobilisations et des déficits cumulés attribués aux dépenses courantes ou « dépenses d'épicerie », poids réel des charges d'intérêt sur la dette, incidence d'une décote des agences de crédit sur les taux d'intérêt, impasses budgétaires appréhendées successives systématiquement résorbées l'année suivante, perspectives pessimistes de croissance, surestimation des prévisions de dépenses et sous-estimation des prévisions de revenus. La conclusion qui s'en dégage est que le gouvernement s'est abusivement réclamé d'une fragilité surfaite de ses finances aux fins de la défense d'un cadre financier immuable qui a fondé sa position inflexible en négociation.

Deuxième question

Le gouvernement a constamment réaffirmé qu'il lui serait impossible d'accéder aux demandes syndicales sans augmenter les impôts, réduire les services publics ou sombrer dans le déficit et l'accroissement de la dette. Les calculs de la présente étude suggèrent plutôt qu'avec des projections réalistes de la croissance du PIB et des revenus budgétaires potentiels qui en découlent, et en utilisant les évaluations gouvernementales, non reconnues par les syndicats, des coûts de l'équité salariale et des autres ajustements, ces revendications étaient globalement réalisables sur la période de six ans, à fiscalité constante. Cela signifie que sans hausse d'impôts, mais aussi sans

baisse, et sans réduction des services publics, les demandes syndicales de septembre 2005 pouvaient être réalisées avec un budget équilibré sans modification significative de la part des dépenses de rémunération dans les dépenses de programmes, et qu'elles constituaient de ce fait une base de négociation à laquelle le gouvernement a tourné le dos en adoptant la Loi 43.

La prétendue fragilité des finances publiques n'a pas empêché le gouvernement de conclure en juin 2006 une entente sur l'équité salariale qui, telle que modifiée en novembre 2006 par la Commission de l'équité salariale, déborde son cadre financier de quelque 300 millions de dollars en moyenne par année jusqu'en 2009-2010. Elle ne l'a pas empêché non plus d'accéder aux demandes des médecins spécialistes dont la rémunération globale augmentera de 2 milliards de dollars en 2007-2008 à 3,3 milliards de dollars en 2015-2016, soit une augmentation de 65% en huit ans ou de 6,5% par année en moyenne.

Quant au maintien des services publics, la véritable menace qui pèse sur eux est le programme de réduction des impôts dont le gouvernement a fait sa priorité et qui le prive des moyens financiers nécessaires à leur maintien et à leur développement. La présente étude évoque l'hypothèse d'une augmentation minime de la dette publique comme moyen exceptionnel de corriger les effets passés d'une injustice séculaire au titre de l'équité salariale sans reporter le fardeau de cette correction sur les conditions salariales de base dans les secteurs public et parapublic.

Troisième question

[Retour à la table des matières](#)

Si l'équilibre budgétaire a été soumis, de 2001 à 2004, à des tensions largement provoquées par les réductions des transferts fédéraux, ceux-ci ont connu une amorce de redressement à partir de 2004, qui a abouti en 2007 à d'importants accroissements. L'agence Moody's a d'ailleurs souligné dans son communiqué de juin 2006 (pièce D-12) l'aspect positif et prometteur de ce développement sur les revenus budgétaires à venir du Québec. Le gouvernement pouvait et aurait dû

en toute responsabilité tenir compte de cette amélioration prévue de l'état de ses finances.

Dans un « *appel à la responsabilité* » des syndicats lancé à l'automne 2005, le gouvernement invoquait la précarité des finances publiques et le risque d'une spirale déficitaire et réaffirmait son incapacité de bonifier ses offres. Il mentionnait toutefois des prévisions du PIB réel de 2,4% en 2005 (deux points de plus qu'en Ontario) et de 2,6% en 2006, soit une croissance comparable à celle des vingt années précédentes. Il annonçait une croissance des ménages plus vigoureuse qu'anticipé et un niveau élevé des mises en chantier. Il tempérerait quelque peu ces éléments positifs par un ralentissement possible des investissements, une croissance plus faible des exportations et plus forte des importations, ainsi que par les risques liés à la hausse du dollar et des prix du pétrole.

Les résultats de l'année 2005-2006 publiés dans le budget de 2006-2007, trois mois après l'adoption de la Loi 43 dévoilaient un portrait fort différent, celui d'une économie du Québec se portant bien malgré un contexte international difficile, avec des dépenses de ménages fortes, des investissements en hausse et des exportations ayant progressé pour une deuxième année consécutive après trois années de recul, malgré la hausse du prix du pétrole et la concurrence soutenue de pays comme la Chine et l'Inde. Facteur de risque six mois plus tôt, la hausse du dollar était maintenant présentée comme un facteur positif ayant favorisé les investissements des entreprises en biens d'équipement.

Les prévisions pessimistes de l'année 2006-2007 présentées dans le budget de 2005-2006, qui annonçaient une impasse de 773 millions de dollars, ont été radicalement corrigées dans les prévisions budgétaires de 2006-2007 et démenties par les résultats financiers de cette même année rendus publics au printemps 2007. Malgré des dépenses de programmes accrues de 900 millions de dollars, ces résultants faisaient apparaître un surplus de 1 829 millions de dollars, dont 500 millions ont été versés au Fonds des générations et 1 300 à la réserve budgétaire, ce qui constitue une différence colossale avec le manque à gagner de 773 millions annoncé un an plus tôt.

Même s'il faut tenir compte du fait que le gouvernement a bénéficié de revenus exceptionnels provenant de la vente d'actifs par Hydro-Québec (944 millions de dollars), cet énorme écart entre les résultats observés et des prévisions faites quelques mois avant l'adoption de la Loi 43 ne peut que semer un doute sur la fiabilité de ces prévisions et susciter des interrogations quant la volonté du gouvernement de sous-estimer ses revenus et surestimer ses dépenses pour dramatiser la situation et justifier la décision qu'il était sur le point de prendre. Il y avait là incontestablement une marge de manœuvre sur laquelle le gouvernement aurait pu compter pour poursuivre des négociations avec les syndicats des secteurs public et parapublic.

Le gouvernement a établi au départ un cadre financier inamovible dont il a affirmé sans le démontrer qu'il lui était imposé par sa capacité de payer. Il s'est donc engagé dans un processus de négociation qui ne pouvait que le mener à l'adoption d'une loi spéciale. Cette loi ne lui était d'aucune manière imposée comme une nécessité pour éviter de mettre en péril les services publics, la croissance économique et l'état des finances publiques. Elle relevait au contraire d'une décision non fondée économiquement.

Pour conclure, rien ne justifiait la décision du gouvernement de recourir à la Loi 43.

Références

[Retour à la table des matières](#)

1 – Documents du gouvernement du Québec

Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 1998-1999*, Volume II

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

Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2005-2006*, Volume IV.

Conseil du Trésor, *Budget de dépenses 2006-2007*, Volume IV.

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

Institut de la statistique du Québec, *Bulletin flash. Investissements privés et publics, Québec et ses régions. Perspectives 2007*, juin 2007.

Institut de la statistique du Québec, *Étude sur l'évolution du pouvoir d'achat des salariés de l'administration québécoise durant la décennie 1990*, juin 2006

Ministère des Finances, *Budget 1997-1998. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires.*

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

Ministère des Finances, *Budget 2005-2006, Discours sur le budget.*

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

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

Ministère des Finances, *Budget 2007-2008. Plan budgétaire*, février 2007 (non adopté).

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

Ministère des Finances, *Document de consultations prébudgétaires. Perspectives économiques, finances publiques et dette du Québec*, janvier 2006.

Ministère des Finances, *Résultats 2004-2005 et Synthèse des opérations financières au 30 septembre 2005*.

Régie des rentes du Québec, *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2003*.

2 – Documents du gouvernement du Canada

Ministère des Finances, *La Revue financière*, mars 2006.

Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux. PIB aux prix du marché 1998-2007*.

Statistique Canada, *Indice des prix à la consommation, aperçu historique (1987-2006)*.

3 – Autres

CSN-FTQ, *Briefing de presse*, Québec, le 3 octobre 2005, Montréal, le 4 octobre 2005.

Confédération internationale des syndicats libres, *Le beurre et l'argent du beurre. Comment les multinationales échappent à la redistribution fiscale*, 2006.

Léger Marketing. *La politique provinciale et fédérale. Rapport d'analyse*, 27 mai 2007.

OCDE, *Perspectives économiques no. 81*, mai 2007, Annexe statistique.

Fin du texte