



BUDGET DU QUÉBEC 2011

Le 18 mars 2011

Robert Hogue
Économiste principal
(416) 974-6192
robert.hogue@rbc.com

Kirsten Cornelson
Économiste
(416) 974-8593
kirsten.cornelson@rbc.com

Sur la voie difficile de l'équilibre budgétaire

Dans son tout premier budget présenté l'an dernier, le ministre des Finances du Québec, Raymond Bachand, avait établi une feuille de route sur quatre ans particulièrement détaillée. Elle visait à équilibrer le budget du gouvernement d'ici l'exercice 2013-2014 et comprenait à la fois des hausses d'impôts importantes et un contrôle des dépenses. Pour ne pas se retrouver avec un écart de 12,3 milliards de dollars entre les revenus et les dépenses à la date finale du plan, il fallait passer à l'action. C'est pourquoi l'an dernier, le ministre Bachand a déterminé des mesures permettant de combler plus de 90 % du déficit, soit 11,2 milliards de dollars. La majeure partie de cette somme, soit 62 %, provient du gouvernement lui-même, en grande partie grâce au contrôle des dépenses. Les contribuables, autant les particuliers que les entreprises, ont également été mis à contribution par l'entremise d'une hausse de la taxe de vente du Québec (TVQ) et d'autres frais. Comme cette feuille de route est déjà en place, on s'attendait généralement à ce que le budget de cette année ressemble davantage à un rapport d'étape, qui précise le chemin parcouru et indique si l'orientation actuelle et future est conforme aux objectifs.

Effectivement, le budget que le ministre Bachand a présenté hier garde le cap sur les objectifs déjà fixés et contient peu de nouveautés importantes. En fait, les nouvelles mesures les plus remarquables, soit la hausse du taux de cotisation au Régime de rentes du Québec (RRQ) de 9,9 % à 10,8 % d'ici 2017 et l'augmentation de 325 \$ par an des droits de scolarité à l'université au cours de chacune des cinq prochaines années, n'ont pas de rapport direct avec l'équilibre budgétaire ou bien elles ont une incidence limitée à court terme.

En ce qui concerne les progrès réalisés, le budget 2011 fait état de quelques déceptions mineures, bien qu'il soit difficile d'évaluer où nous en sommes par rapport au plan établi l'an dernier en raison de l'adoption d'un nouveau cadre comptable (les nouveaux fonds spéciaux ont pour effet d'exclure des revenus et des dépenses du compte principal). Même si les déficits de 2011-2012 (3,8 milliards \$) et de 2012-2013 (1,5 milliard \$) ont été révisés à la hausse (par rapport à 2,9 milliards \$ et à 1,2 milliard \$, respectivement, dans le budget de l'an dernier et par rapport à 3,2 milliards \$ et à 1,4 milliard \$, respectivement, dans la mise à jour de milieu d'exercice de décembre 2010), le retour à l'équilibre budgétaire reste prévu pour 2013-2014. Ces déficits accrus par rapport au budget 2010 s'expliquent en partie par la mise en place de fonds de prévoyance (de 300 millions \$ en 2011-2012 et de 200 millions \$ en 2012-2013). Mais comme ces derniers avaient déjà été inclus dans la mise à jour semestrielle, l'augmentation des déficits ne leur est pas attribuable, mais découle plutôt de la croissance des dépenses.

Les dérapages au niveau des dépenses sont assez décevants. Selon le cadre budgétaire précédent, les dépenses de programmes devraient augmenter de 3,7 % en 2011-2012 et de 2,8 % par an en moyenne au cours des deux exercices financiers suivants. Ces chiffres s'écartent de la promesse faite l'an dernier de plafonner la croissance de ces dépenses à 2,2 % par an. Le taux de croissance de 3,7 % pour 2011-2012 est également supérieur à celui actuellement prévu de 3,1 % pour l'exercice 2010-2011 (en hausse par rapport à 2,9 % auparavant). L'accélération des dépenses en immobilisations au cours du prochain exercice financier est également préoccupante, puisque l'économie n'a plus besoin des mesures de relance du secteur public. La dernière

mise à jour du Plan québécois des infrastructures prévoit une hausse de 7,9 % des dépenses en infrastructures en 2011-2012, à 9,6 milliards de dollars, ce qui représente un sommet encore plus élevé que celui anticipé auparavant. Même si une telle augmentation est destinée à résoudre les problèmes de maintenance des infrastructures de la province, elle va à l'encontre des efforts visant à réduire la dette provinciale. En 2010-2011, les dépenses en immobilisations nettes représentaient 50 % de l'augmentation de la dette du Québec.

En ce qui concerne cette dette, le budget 2011 fait état de perspectives qui ont légèrement empiré. En effet, comme les déficits pour les deux prochains exercices financiers sont plus élevés que prévu et que les dépenses en immobilisations au cours des quatre prochaines années seront supérieures à celles prévues précédemment, le Québec accumule des dettes plus rapidement que ce qui était planifié. Même si la dette brute en pourcentage du PIB plafonnera toujours en 2012, elle sera plus importante que ce qui était indiqué dans le budget 2010 pour la période de prévisions. Étant donné l'endettement important du Québec, nous espérons que toute divergence par rapport aux prévisions serait une amélioration et non une détérioration.

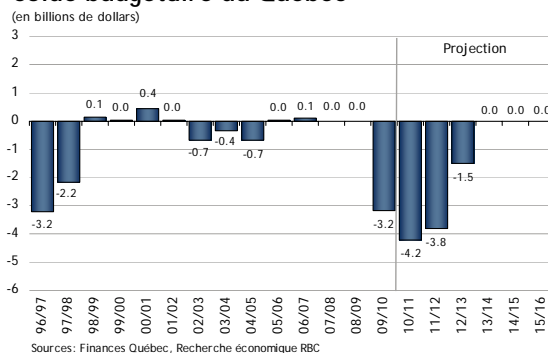
Néanmoins, le budget annoncé hier comporte aussi de bonnes nouvelles. Le déficit pour l'exercice 2010-2011 a été revu à la baisse à 4,2 milliards de dollars, comparativement à 4,5 milliards de dollars dans le budget de l'an dernier, et comme le fonds de prévoyance de 300 millions de dollars est maintenu, une amélioration est encore possible lorsque les résultats définitifs seront publiés. En outre, le ministre Bachand fait preuve de prudence dans ses hypothèses, puisqu'il prévoit un taux de croissance du PIB réel de seulement 2 % pour la province en 2011 et de 2,2 % en 2012, comparativement aux estimations de RBC établies à 2,6 % et à 2,7 % respectivement. En fait, les revenus réels pourraient s'avérer meilleurs. Une entente possible sur l'harmonisation de la taxe de vente avec le gouvernement fédéral pourrait aussi fournir des revenus supplémentaires à court terme.

Tout bien considéré, le deuxième budget du ministre Bachand indique que des progrès ont été réalisés par rapport aux objectifs fixés l'an dernier. Nous aurions seulement aimé en voir davantage.

Faits saillants du budget

Le budget 2011 présente les revenus et les dépenses dans une nouvelle structure qui prend en compte la création de fonds spéciaux, comme le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), le Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS) et le Fonds relatif à l'administration fiscale (FRAF), dont l'objectif consiste à financer l'Agence du revenu du Québec. D'autres changements d'ordre comptable résultent du fait que les réserves pour les créances douteuses sont tirées des revenus et non des dépenses de programmes, comme l'exige la nouvelle législation (ce qui entraîne le reclassement de 900 millions de dollars des dépenses de programmes

Solde budgétaire du Québec



vers les revenus autonomes). Cette nouvelle structure et les changements qu'elle entraîne n'ont aucune incidence sur l'équilibre du budget global. En revanche, ils diminuent le niveau des revenus et des dépenses budgétaires. Par conséquent, les chiffres du plan budgétaire qui figurent dans le tableau de la page suivante ne peuvent pas être comparés à ceux du budget précédent et des commentaires de milieu d'exercice.

Le budget 2011 prévoit que les **revenus totaux** vont augmenter de 4,8 % dans le nouveau cadre comptable pour s'établir à 65,4 milliards de dollars en 2011-2012, et que les revenus autonomes s'accroîtront de 7,3 %. Une part importante de la croissance prévue des revenus autonomes provient des diverses mesures annoncées dans les budgets précédents. En effet, les hausses de la TVQ, du tarif de l'électricité et de la taxe sur le carburant se mettent en place comme prévu. À eux seuls, les revenus issus des taxes à la consommation devraient augmenter de 15,9 %, soit d'environ 2 milliards de dollars, ce qui représente près des deux tiers de la hausse des revenus totaux. Les revenus des sociétés d'État devraient également afficher une légère progression, qui sera cependant largement surpassée par la baisse de 412 millions de dollars des transferts fédéraux en raison du net recul des paiements de péréquation. Cette dernière est indexée sur la croissance des trois dernières années. Or, comme le Québec a dégagé des résultats plutôt positifs durant la récession, les paiements seront réduits cette année.

Du côté des **dépenses**, l'accroissement des frais du service de la dette ainsi que la croissance modérée des dépenses de programmes vont conduire à une hausse des dépenses totales de 3,5 % en 2011-2012 selon le nouveau cadre budgétaire, pour les amener à 69,1 milliards de dollars. Une augmentation des dépenses de programmes de 2,4 % est prévue. Toutefois, elle ne tient pas compte des fonds pour la santé, le transport et la perception des recettes qui viennent d'être créés. Si l'on inclut ces derniers afin de pouvoir établir une comparaison avec le budget de l'an dernier, les dépenses de programmes devraient augmenter de 3,7 %. Cette hausse est supérieure à l'objectif du gouvernement fixé à 2,2 % dans le budget de l'an dernier, mais elle reste faible par rapport aux normes historiques. En effet, pendant les quatre années qui ont précédé l'exercice 2009-2010, les dépenses de programmes ont augmenté de 5,8 % en moyenne. La hausse de 2011-2012 comprend des hausses des dépenses de 5,0 % pour la santé (selon le cadre comptable de l'an dernier ; les nouvelles règles établissent la croissance à 3,6 %), de 6,1 % pour les programmes destinés à la famille et aux aînés, et de 2,2 % pour l'éducation. Ces augmentations sont en partie compensées par une réduction de 0,2 % des dépenses dans la plupart des autres programmes. Les frais de service de la dette devraient grimper de 12,4 % étant donné la hausse prévue des taux d'intérêt et de l'endettement.

Dépenses en immobilisations

Le nouveau Plan québécois des infrastructures indique que les dépenses en infrastructures prévues par le gouvernement ont été accrues pour chacune des quatre prochaines années, et qu'elles représentent 2,3 milliards de dollars (ou près de 5 %) en dépenses supplémentaires par rapport aux prévisions de 2010-2011. Alors que le Plan québécois des infrastructures pour la période 2009-2014 prévoyait que les investissements atteindraient un sommet de 9,1 milliards de dollars au cours de l'exercice 2010-2011, une hausse additionnelle à 9,6 milliards de dollars en 2011-2012 est prévue dans la mise à jour du Plan. Par la suite, les dépenses en infrastructures vont commencer à baisser, tout en restant élevées (à plus de 8 milliards de dollars par an) pendant toute la période des prévisions.

La dette, le Fonds des générations et les besoins en financement

La dette brute (c'est-à-dire la dette contractée sur les marchés financiers et la dette nette des régimes de retraite et des régimes d'avantages sociaux futurs des employés des secteurs public et parapublic, moins le solde du Fonds des générations) devrait augmenter d'environ 10,3 milliards de dollars à la fin de l'exercice 2011-2012 pour passer à 184 milliards, ce qui amènerait le ratio de la dette sur le PIB à 55,7 %. Par la suite, ce ratio devrait baisser et s'établir à 53,6 % à la fin de l'exercice 2015-2016. Le profil de la dette est donc supérieur à ce qu'il était dans le budget de l'an dernier, selon lequel le ratio de la dette sur le PIB devait culminer à 55,1 % à la fin de 2011-2012 avant de diminuer progressivement à 52,0 % à la fin de 2014-2015. Les cotisations au Fonds des générations atteindront 940 millions de dollars au cours de l'exercice 2011-2012, ce qui portera la valeur comptable du Fonds à 4,3 milliards de dollars. Cette augmentation substantielle par rapport aux 2 milliards de dollars que le Fonds détenait à la fin de 2009 s'inscrit dans le plan du gouvernement visant à accroître la valeur du Fonds à plus de 8 milliards de dollars d'ici 2015. Les besoins en financement totaux devraient diminuer pour passer de 18,9 milliards de dollars en 2010-2011 à 17,4 milliards de dollars en 2011-2012 (y compris 3,0 milliards de dollars en préfinancement pour 2011-2012), puis à 15 milliards de dollars en 2012-2013.

Sommaire des opérations budgétaires consolidées

(en millions de dollars)	Données		Prévisions		Projections		
	Réels 2009/10	préliminaires 2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Revenus	59 291	61 388	62 790	65 071	67 299	69 594	77 339
Dépenses	64 506	66 763	69 087	70 769	72 668	74 852	77 335
Dépenses de programmes	58 389	59 819	61 284	62 113	63 325	65 510	67 836
Service de la dette	6 117	6 944	7 803	8 656	9 343	9 342	9 499
Résultats nets des entités consolidées	2 275	1 156	1 012	973	890	952	972
Provision pour éventualités		300	300	200			
Impact du Plan de retour à l'équilibre budgétaire		1 051	2 725	4 172	4 562	4 829	
Solde des mesures à identifier				300	1 025	1 025	1 025
Surplus (déficit)	(2 940)	(3 468)	(2 860)	(453)	1 108	1 548	2 001
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	(725)	(732)	(940)	(1 047)	(1 108)	(1 548)	(2 001)
Réserve de stabilisation	433						
Modifications comptables	58						
SOLDE BUDGÉTAIRE AU SENS DE LA LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE	(3 174)	(4 200)	(3 800)	(1 500)	0	0	0

Sources: Finances Québec, Recherche économique RBC

Le contenu de ce rapport est la propriété de la Banque Royal du Canada et ne peut être reproduit d'aucune manière, en tout ou en partie, sans l'autorisation expresse écrite du titulaire du droit d'auteur. Les informations et statistiques contenues dans les présentes ont été préparées par la Recherche économique RBC sur la base de renseignements provenant de sources jugées fiables. Nous ne faisons aucune déclaration ni ne donnons aucune garantie, expresse ou implicite, concernant leur précision ou leur exhaustivité. Cette publication est destinée à l'information des investisseurs et du monde des affaires et ne constitue pas une offre de vente ni une sollicitation visant l'achat de valeurs mobilières.