



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

AUSTÉRITÉ : D'UN CONCEPT FLOU À LA RÉALITÉ QUÉBÉCOISE

Cahier de recherche 2021/04

YVES ST-MAURICE
LUC GODBOUT
JULIE S. GOSSELIN
SUZIE ST-CERNY

MARS 2021



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca>.

Yves St-Maurice est consultant en économie et collabore à titre de professionnel de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Julie S. Gosselin et **Suzie St-Cerny** sont professionnelles de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Ils remercient également Anthony Pham pour sa collaboration ainsi que Pierre Fortin, professeur émérite au département des sciences économiques de l'Université du Québec, pour ses précieux commentaires.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boulevard de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

cffp.eg@USherbrooke.ca

Pour citer ce texte : Yves ST-MAURICE, Luc GODBOUT, Julie S. GOSELIN et Suzie ST-CERNY. *Austérité : d'un concept flou à la réalité québécoise*. Cahier de recherche 2021/04, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.

RÉSUMÉ

Les récessions ou les ralentissements économiques se reflètent inmanquablement sur les finances publiques. Pour améliorer leur situation financière suivant ces périodes, les gouvernements peuvent vouloir agir du côté des revenus ou du côté des dépenses. De ces gestes découlent régulièrement des critiques dénonçant la mise en place d'une politique d'austérité.

La présente étude tente de baliser ce que le terme « austérité » signifie lorsqu'il est appliqué aux finances publiques du Québec. Et ce, non pas pour alimenter un débat sémantique, mais plutôt pour encourager une utilisation plus éclairée, si cela est possible.

Strictement, un gouvernement appliquerait une politique d'austérité lorsque, en dehors des éléments économiques conjoncturels, il entreprend un effort discrétionnaire d'assainissement budgétaire ayant pour effet de rétablir progressivement l'équilibre budgétaire et de stabiliser la dette. Il ressort de cette définition que, pour bien mesurer les effets des politiques fiscales et budgétaires, il faut pouvoir distinguer les effets provoqués par les politiques discrétionnaires des effets induits par les fluctuations économiques.

Des approches pour identifier des périodes d'austérité sont documentées et testées et ont permis d'identifier des périodes d'austérité au Québec; les plus importantes ont eu lieu en 1982, 1987, et de 1995 à 1997. Ces résultats sont cohérents avec ceux obtenus par d'autres et sont corroborés par l'analyse qualitative des documents budgétaires. Des indicateurs complémentaires sont également évalués pour une analyse plus fine, ce qui a permis d'ajouter l'année 2015 comme année d'austérité. En définitive, il ressort de l'analyse que la détermination des périodes d'austérité repose sur plusieurs éléments qui doivent converger vers une même conclusion.

Le cahier de recherche présente également une analyse prospective. À partir des données du *Point sur la situation économique et financière* de novembre 2020, on constate que l'impulsion budgétaire sera positive ou près de zéro pour les trois prochaines années, limitant d'autant les risques de voir surgir de l'austérité pour cette période. Ce résultat est confirmé par l'analyse des indicateurs complémentaires, et sachant que les annonces gouvernementales incluent un plan de relance, on pouvait s'y attendre.

L'étude apporte plusieurs nuances aux analyses permettant l'identification de périodes d'austérité et offre un meilleur éclairage à ce concept. Cela dit, il demeure difficile de ressortir de manière précise le degré de changement requis afin de trancher nettement dans un sens ou dans l'autre. Cependant, il est possible d'espérer que les balises exposées contribueront à faire en sorte que les utilisateurs de l'expression « austérité » précisent davantage leur pensée lorsqu'ils l'emploient.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
1. À la recherche d'une définition	3
2. Approches utilisées pour identifier les périodes d'austérité	5
2.1 Approche conventionnelle basée sur le solde ajusté des variations conjoncturelles	5
2.2 Approche narrative ou historique	8
3. Circonscrire les périodes d'austérité au Canada et au Québec	10
3.1 Par l'approche conventionnelle	10
3.2 Par l'approche narrative	13
4. Recours à des indicateurs complémentaires	19
5. Évaluation du coût de maintien des services	26
5.1 Coût de reconduction des programmes	26
5.2 Coût du maintien des services	30
6. Analyse du cadre financier 2020 à 2023	32
Constats et conclusions	35
Bibliographie.....	38
Annexe 1 :Ajustements aux revenus et aux dépenses pour éliminer l'impact exceptionnel de la pandémie de COVID-19	40
Annexe 2 : Sources de données.....	41

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Périodes d'ajustements selon différentes mesures de l'impulsion budgétaire, Canada	10
Tableau 2 :	Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (2003 – 2006)	20
Tableau 3 :	Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (2010 – 2016)	21
Tableau 4 :	Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation pour les périodes d'austérité identifiées	22
Tableau 5 :	Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation pour les périodes d'expansion identifiées.....	23
Tableau 6 :	Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (années diverses).....	24
Tableau 7 :	Croissance de la population du Québec (taux de croissance annuel moyen en pourcentage).....	28
Tableau 8 :	Cadre financier présenté dans le Budget 2020-2021 de mars 2020 (millions de dollars).....	29
Tableau 9 :	Coût de reconduction des programmes 2020-2021	30
Tableau 10 :	Coûts de reconduction de programmes 2020-2021 à 2022-2023 (en millions de dollars)	31
Tableau 11 :	Estimation de l'impulsion budgétaire au Québec de 2020 à 2022 (en pourcentage).....	33
Tableau 12 :	Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (2020-2022)	34

LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	Estimation de l'impulsion budgétaire au Québec de 1982 à 2019 (en pourcentage)	12
Figure 2 :	Identification de périodes prolongées de restriction à partir de l'estimation de l'impulsion budgétaire au Québec de 1982 à 2019 (en pourcentage).....	19
Figure 3 :	Incidence des facteurs démographiques et des prix sur la croissance des dépenses de missions de 2019-2020 à 2029-2030 (en pourcentage et en points de pourcentage)	28

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 :	Extraits des documents budgétaires de 1982-1983.....	13
Encadré 2 :	Extraits des documents budgétaires de 1986-1987 et 1987-1988	14
Encadré 3 :	Extraits des documents budgétaires de 1994-1995 à 1997-1998.....	15
Encadré 4 :	Extraits des documents budgétaires de 2001-2002.....	16
Encadré 5 :	Extraits des documents budgétaires de 2007-2008 et 2008-2009	17

MISE EN CONTEXTE

Les récessions ou les ralentissements économiques se reflètent inmanquablement sur les finances publiques. Les revenus doivent être révisés à la baisse alors que les dépenses prennent souvent une tangente opposée en vertu des mesures de soutien mises en place. Une fois la tempête terminée, le gouvernement peut chercher à retrouver l'équilibre budgétaire, ou à tout le moins à améliorer sa situation financière. Souvent, il en résulte des restrictions de dépenses ou une hausse du fardeau fiscal encourageant les critiques à dénoncer une politique d'austérité.

Or, une des difficultés inhérentes dans l'analyse des politiques d'austérité est l'absence de consensus dans la définition même de ce que représente ce terme. En effet, plusieurs interprétations ont été faites autour du mot « *austérité* », interprétation variant selon qu'elle est formulée par un historien, un politologue ou un économiste.

Dans la foulée de la pandémie actuelle qui exerce de fortes pressions sur les finances publiques, ce terme a rapidement refait surface, car l'ampleur des déficits causés par la puissante récession fait craindre le retour d'une politique de restriction budgétaire. Les contraintes relativement sévères imposées par la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au Québec exigent la mise en place d'un plan de résorption des déficits sur cinq ans qui pourrait d'ailleurs forcer le gouvernement, en l'absence d'une augmentation suffisante des recettes fiscales, à restreindre la croissance des dépenses publiques. Et, pour plusieurs, la restriction de la croissance des dépenses publiques s'assimile automatiquement à de l'austérité.

C'est dans ce contexte difficile pour les finances publiques que la Chaire en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a entrepris une réflexion sur le sujet. Plusieurs questions surgissent à propos de l'interprétation du terme « *austérité* », mais les réponses ne sont pas simples.

- À quel moment serait-il justifié de dire qu'un gouvernement impose une politique d'austérité à son cadre budgétaire ?
- Est-il possible d'identifier des critères ou des indicateurs qui permettent d'affirmer, avec une certitude raisonnable, qu'une politique d'austérité est mise en place par le gouvernement ?
- Est-ce qu'un maintien des services à la population, tout en diminuant le coût qui y est associé, constitue vraiment une politique d'austérité ou est-ce plutôt une hausse de la productivité ou une meilleure efficacité du système qui devrait être applaudie ?
- Est-ce qu'une révision à la baisse de la croissance des dépenses de programmes par rapport aux prévisions précédentes constitue automatiquement une politique d'austérité ?
- Est-ce que l'austérité apparaît dès lors que la croissance des dépenses devient plus faible que l'inflation ?

- Enfin, est-ce plutôt lorsque la croissance des dépenses de programmes devient inférieure à celle du PIB nominal ou encore lorsqu'il y a une diminution des dépenses par habitant ?

La présente analyse n'a pas la prétention de vouloir imposer une définition stricte du terme « *austérité* », mais plutôt de baliser le concept en fonction de l'expérience passée et de le confronter à la réalité d'aujourd'hui.

Pour guider la réflexion, une revue de la littérature s'avère essentielle. Elle a d'ailleurs permis de constater qu'il n'existe pas de consensus sur une définition de l'austérité. Certaines approches sont présentées et discutées, mais trop souvent elles s'appuient sur des concepts arbitraires ou imprécis. Malgré tout, des chercheurs ont tenté de déterminer les périodes d'austérité qu'aurait traversées le Canada. Après avoir décrit brièvement les résultats de leur recherche, l'analyse applique des méthodologies semblables au Québec tout en cherchant des réponses ou des appuis dans l'analyse d'indicateurs complémentaires.

1. À LA RECHERCHE D'UNE DÉFINITION

Le concept d'austérité n'est pas nouveau et plusieurs chercheurs se sont déjà attardés à le définir. D'ailleurs, il n'y a pas que les économistes qui se sont penchés sur la question. Les historiens ainsi que les politologues s'y sont aussi intéressés et la littérature indique que le concept existe depuis plusieurs siècles. Par exemple, selon l'historien Florian Schui (2014), l'austérité existait déjà en Grèce antique. Le concept d'austérité qui impliquerait une limitation bénéfique de la consommation des individus, des États et des sociétés remonte donc à plus de deux millénaires.

Toutefois, pour Schui (2014), les politiques d'austérité comportent deux objectifs : rétablir l'équilibre dans les finances de l'État et restaurer le dynamisme et la compétitivité économique. Le premier serait atteint principalement en réduisant les dépenses gouvernementales. Selon les partisans de l'austérité, une réduction des dépenses publiques et de la dette permettrait également d'atteindre le deuxième objectif (croissance économique), puisqu'un État plus petit laisserait plus de place aux initiatives privées et augmenterait la confiance des investisseurs et des consommateurs.

Le politologue Mark Blyth (2013) propose une définition plus précise de l'austérité voulant qu'il s'agisse « d'une forme volontaire de déflation par laquelle l'économie s'ajuste à travers une réduction des salaires, prix et dépenses publiques pour rétablir la compétitivité économique, qui serait possiblement atteinte en coupant dans le budget, les dettes et les déficits de l'État ». En d'autres termes, l'austérité serait la politique qui restreindrait le budget de l'État pour augmenter la croissance économique.

Pour l'économiste James Meadway (Bramall, Gilbert et Meadway, 2016), l'austérité serait un concept politique plutôt qu'économique. Sa définition varierait même parmi les groupes de pression qui s'y opposent. Selon lui, ce que les gens entendent en général par « *austérité* » est un geste de restrictions importantes dans les dépenses publiques.

Dans la littérature dite économique, les chercheurs ont commencé à employer le mot « *austérité* » à partir des années 1950 pour désigner des périodes de restriction dans la consommation et autres dépenses, particulièrement durant les années de guerre (Anderson et Minneman, 2014). Aujourd'hui, les recherches économiques sur l'austérité la définissent généralement comme étant un effort discrétionnaire d'assainissement budgétaire par des politiques d'augmentation de taxes et impôts, ou de réduction des dépenses publiques.

En 2011, l'OCDE avait défini l'assainissement budgétaire comme étant des « politiques concrètes visant à réduire les déficits gouvernementaux et l'accumulation de la dette » (OCDE, 2011). Cette même idée est reprise plus récemment par les économistes, Alesina, Favero et Giavazzi (2019), qui définissent l'austérité comme étant des politiques qui réduisent de manière significative les déficits gouvernementaux et qui stabilisent la dette publique par des restrictions dans les dépenses et/ou une augmentation des taxes et impôts.

Presque toutes les recherches dans la littérature économique s'entendent toutefois pour limiter la portée de l'austérité seulement aux mesures délibérées d'assainissement budgétaire et non au résultat de fluctuations économiques, par exemple une croissance des activités économiques qui équilibre automatiquement le budget (Anderson et Minneman, 2014).

La revue de littérature amène donc à croire qu'un gouvernement appliquerait une politique d'austérité lorsque, en dehors des éléments économiques conjoncturels, il entreprend un effort discrétionnaire d'assainissement budgétaire ayant pour effet de rétablir progressivement l'équilibre budgétaire et de stabiliser la dette. ***On est toutefois en droit de se demander si tous les efforts discrétionnaires pour rétablir l'équilibre budgétaire ou stabiliser la dette, quels que soient leur ampleur ou leurs objectifs, méritent le qualificatif d'austérité.***

2. APPROCHES UTILISÉES POUR IDENTIFIER LES PÉRIODES D'AUSTÉRITÉ

Une des difficultés pour identifier une période d'ajustement budgétaire associée à une période d'austérité est le fait que les changements à la situation budgétaire sont souvent influencés par des facteurs liés à la conjoncture économique. Ainsi, pour bien mesurer les effets des politiques fiscales et budgétaires, il faut pouvoir isoler ou distinguer les effets provoqués par les politiques discrétionnaires des effets induits par les fluctuations économiques.

À partir du début des années 1990 jusqu'au début des années 2010, la littérature économique mesurait les changements fiscaux discrétionnaires en regardant la variation du solde primaire ajusté ou corrigé des variations conjoncturelles (SPCVC)¹. Le solde primaire se définit comme étant le solde global ou total, mais net des paiements d'intérêt.

En 2010, Romer et Romer ont proposé une approche alternative, fondée sur l'identification des changements de la politique fiscale directement à partir de documents historiques contemporains, pour établir si les changements discrétionnaires des taux d'imposition et des dépenses publiques ont été motivés par une réponse aux perspectives économiques ou non.

2.1 Approche conventionnelle basée sur le solde ajusté des variations conjoncturelles

Influencées par les travaux de Blanchard (1990), les analyses d'Alesina et Perotti (1995) sont devenues la référence méthodologique de l'approche conventionnelle. Ces auteurs s'intéressent principalement aux changements fiscaux provoqués par des actions intentionnelles des décideurs publics, c'est-à-dire ceux qui ne proviennent pas d'effets du cycle économique sur les dépenses et les revenus gouvernementaux.

Ils définissent l'impulsion budgétaire (*fiscal impulse*) comme étant un changement discrétionnaire dans la situation budgétaire du gouvernement. En d'autres termes, l'impulsion budgétaire représente la différence entre une mesure de la situation budgétaire actuelle et celle qui aurait eu cours si les effets du cycle économique étaient « fixés » à un certain niveau de référence.

Mesures de l'impulsion budgétaire

Alesina et Perotti (1995) présentent différentes méthodes pour mesurer l'impulsion budgétaire en partant du déficit primaire (*primary deficit*)², qui correspond au déficit total, net des paiements d'intérêt³ :

$$DP_t = G_t - T_t$$

¹ Traduction de cyclically-adjusted primary balance (CAPB).

² Par rapport au solde primaire défini précédemment, le déficit primaire a simplement le signe opposé.

³ Retrancher la dépense nette d'intérêt permet d'ajuster la situation budgétaire aux changements à l'inflation et aux taux d'intérêt (Blanchard, 1990)

où DP_t est le déficit primaire, G_t est la somme des dépenses gouvernementales courantes et d'investissement à l'exception de la dépense nette d'intérêt, et T_t correspond aux recettes courantes.

La mesure la plus simple de l'impulsion budgétaire (IB) consiste à calculer le changement dans le ratio déficit primaire/PIB de l'année courante par rapport à celui de l'année précédente :

$$IB = (g_t - t_t) - (g_{t-1} - t_{t-1})$$

où $g_t = G_t/Y_t$ et $t_t = T_t/Y_t$ et Y_t étant le PIB.

Bien qu'elle soit rapide à calculer, cette méthode ne tient pas compte de l'effet des fluctuations économiques sur le déficit. En effet, il est possible de décomposer le solde (ou déficit) primaire total en deux composantes : le solde primaire conjoncturel, qui s'explique par les cycles économiques, et le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles.

Pour éliminer l'impact des fluctuations cycliques sur le solde primaire et estimer le SPCVC, des institutions internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne corrigent le solde primaire en fonction de l'écart de production, soit la différence entre le niveau de PIB atteint et son niveau potentiel. Le PIB potentiel correspond à la tendance de long terme du PIB ; c'est également le niveau de production atteignable sans pression à la hausse ou à la baisse sur l'inflation.

Comme les estimations du PIB potentiel reposent généralement sur une fonction de production ou une méthode de filtrage statistique, qui peuvent être biaisées, plusieurs chercheurs se sont interrogés sur leur fiabilité et ont critiqué leur opacité, les assimilant à des boîtes noires. Aussi, Blanchard (1990) propose d'utiliser le taux de chômage plutôt que l'écart de production comme indicateur du cycle économique.

S'inspirant des travaux de Blanchard (1990), Alesina et Perotti (1995) ont défini une mesure de l'impulsion budgétaire qui constitue une alternative intéressante par sa simplicité et sa capacité (imparfaite) à éliminer les effets de la conjoncture économique. Son idée réside dans le fait d'estimer ce que seraient les valeurs des dépenses et revenus du gouvernement d'une année quelconque si le taux de chômage de cette année-là était équivalent à celui de l'année précédente.

L'indice de Blanchard, tel que défini et mis en œuvre par Alesina et Perotti (1995), correspond ainsi à :

$$IB = (g_t(U_{t-1}) - t_t(U_{t-1})) - (g_{t-1} - t_{t-1})$$

soit la différence entre le ratio déficit primaire ajusté selon le taux de chômage de l'année précédente/PIB courant et le ratio déficit primaire/PIB de l'année précédente.

Ainsi, cette mesure reconnaît que les dépenses peuvent être négativement corrélées avec le PIB, entre autres, en raison des programmes sociaux de stabilisation comme l'assurance-emploi ou l'assurance-chômage, selon le pays. À l'inverse, les recettes peuvent être positivement corrélées avec le PIB. Donc, les déficits tendent à augmenter lors des récessions.

Pour savoir s'il y a austérité (assainissement budgétaire) au cours d'une année, Alesina et Perotti suggèrent des seuils en pourcentage du PIB. Selon les auteurs, l'orientation budgétaire serait neutre si l'indice de Blanchard se trouve entre -0,5 % et 0,5 % (impact budgétaire de 0,5 % du PIB). Lors d'une période d'austérité, l'indice de Blanchard serait plus petit ou égal à -1,5 % (impact budgétaire de 1,5 % du PIB).

Parmi les travaux utilisant la méthode « conventionnelle », l'article d'Alesina et Ardagna (2010) constitue la référence la plus largement citée. Leur approche se veut simple. Elle cherche à identifier les changements majeurs dans la politique budgétaire, qu'ils soient expansionnistes (augmentation du déficit ou réduction de l'excédent) ou restrictifs. Il est évident que la décision de s'engager dans ces changements de politique est endogène à l'état de l'économie et des finances. Cependant, les auteurs supposent que, au moins jusqu'à un certain point, la décision d'agir ou non sur le plan des dépenses ou des recettes du gouvernement est dictée par des préférences idéologiques et des négociations politiques qui sont exogènes à l'économie.

Pour éliminer les variations des variables fiscales induites par les fluctuations du cycle économique, les auteurs utilisent la méthode d'ajustement cyclique proposée par Blanchard (1990) et développée par Alesina et Perotti (1995).

Le seuil d'identification des épisodes d'ajustements budgétaires

Afin d'identifier les épisodes d'ajustements budgétaires et de stimuli budgétaires, seuls les grands changements dans la politique budgétaire sont examinés. Alesina et Perotti (1995) définissent **une période d'ajustements budgétaires (stimulus) comme une année au cours de laquelle le solde primaire ajusté du cycle économique s'améliore (se détériore) d'au moins 1,5 % du PIB.**

D'après les auteurs, les résultats sont robustes à une variation du seuil utilisé, c'est-à-dire qu'ils ne changent pas de manière significative à la suite de petits changements dans les définitions d'assainissement budgétaire. Une variation de 1,5 % des déficits au cours d'une année serait suffisamment élevée pour éliminer les années de « statu quo » où les fluctuations des déficits pourraient n'être que cycliques. Cependant, elle n'est pas suffisamment élevée pour entraîner un problème de données insuffisantes (manque de points de données).

Alesina et Ardagna (2010) soulignent que le choix d'un seuil aussi élevé découle du fait qu'on s'intéresse particulièrement aux épisodes nets importants qui indiquent clairement un changement de la position budgétaire. Cette définition ne tient pas compte des ajustements/stimuli budgétaires qui sont faibles chaque année, mais qui se prolongent sur plusieurs années. Il serait assez difficile de trouver une définition qui reflète les nombreux

modèles possibles de petits ajustements pluriannuels. Ainsi, l'étude de ces épisodes donne un indice sur ce qui se passe avec les changements nets et brefs dans la politique budgétaire.

D'après une recension effectuée par Molnár (2012) de onze travaux importants sur le sujet entre 1997 et 2010, le seuil utilisé varie entre au moins 1 % du PIB à au moins 2 % du PIB, avec la majorité choisissant le critère d'Alesina et Perotti (au moins 1,5 %).

2.2 Approche narrative ou historique

Comme indiqué précédemment, l'approche conventionnelle pour mesurer les changements fiscaux consiste à utiliser des variables fiscales ajustées pour le cycle, telles que le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles (SPCVC). L'hypothèse est qu'une fois qu'elles sont corrigées des variations cycliques, les variations des variables fiscales reflètent les décisions discrétionnaires des décideurs politiques d'ajuster les impôts et les dépenses publiques. Cette approche vise aussi à estimer les effets de l'ajustement budgétaire sur la croissance économique. Cependant, la méthode conventionnelle risque de biaiser l'analyse en sous-estimant les effets de contraction pour deux raisons principales.

Premièrement, la modification du SPCVC inclut généralement des facteurs non politiques qui peuvent être corrélés avec d'autres facteurs affectant la production. Par exemple, un boom sur les marchés boursiers améliore le SPCVC en augmentant les gains en capital et les recettes fiscales corrigées des variations cycliques. Il est également probable qu'il reflète des développements qui augmenteront la consommation et l'investissement privé, ce qui conduit à une estimation biaisée à la hausse de l'effet de l'ajustement budgétaire sur l'activité économique.

Deuxièmement, la modification du SPCVC pourrait refléter des politiques publiques discrétionnaires en réaction à des développements affectant les perspectives économiques. Par exemple, les gouvernements peuvent resserrer leur politique budgétaire pour réduire le risque de surchauffe en période d'expansion. De telles réponses politiques peuvent influencer l'analyse en sous-estimant les effets de la contraction économique résultant de la consolidation budgétaire. De la même manière, une importante hausse des dépenses publiques alors que l'économie est en partie confinée à cause de la pandémie pourrait sous-estimer l'effet expansionniste résultant des largesses du gouvernement.

Ainsi, les problèmes posés par l'approche conventionnelle ne sont pas seulement hypothétiques ou limités à quelques cas spécifiques. Cette approche sélectionne souvent des périodes associées à des résultats favorables, mais au cours desquelles aucun ajustement budgétaire axé sur le déficit n'a eu lieu. Elle tend également à omettre les cas de consolidation fiscale associés à des résultats défavorables.

Pour résoudre ces problèmes avec l'approche conventionnelle, Guajardo, Leigh et Pescatori (2014) appliquent une méthodologie influencée par Romer et Romer (2010), c'est-à-dire fondée sur l'identification des changements de la politique fiscale directement à partir de documents

historiques contemporains, pour établir si les changements discrétionnaires des taux d'imposition et des dépenses publiques ont été motivés par une réponse aux perspectives économiques ou non. À la différence de Romer et Romer (2010), qui classifiaient les politiques fiscales exogènes en deux catégories (augmenter la croissance à long terme, réduire un déficit budgétaire historique), les auteurs concentrent leurs efforts sur les changements fiscaux motivés par la réduction du déficit budgétaire.

Cette approche dite narrative ou historique n'est pas sans faille non plus. Premièrement, tant l'approche fondée sur le SPCVC que l'approche narrative enregistrent les changements de la politique budgétaire au moment où ils se produisent, ce qui ne tient pas compte du rôle des effets d'anticipation. Deuxièmement, si les pays reportent l'ajustement budgétaire jusqu'à la reprise de l'économie, ou le renforcent lorsque la croissance ralentit de manière inattendue pour rester sur la voie souhaitée de la réduction du déficit, alors l'exercice d'assainissement sera associé à l'évolution du cycle économique tant dans l'approche conventionnelle que narrative. Ainsi, des biais peuvent subsister dans les deux approches, et de plus, la direction globale de ces biais peut varier.

Il est donc laborieux de mettre en application une telle méthode, car elle nécessite d'isoler à partir des documents budgétaires les actions qui ne sont pas guidées par les perspectives économiques ou encore par les aspects conjoncturels. Cela dit, ce type d'analyse peut apporter un certain éclairage historique.

3. CIRCONSCRIRE LES PÉRIODES D'AUSTÉRITÉ AU CANADA ET AU QUÉBEC

3.1 Par l'approche conventionnelle

Dans un document de travail récent, Breuer (2019) démontre que la méthode proposée par Alesina et Perotti (1995) pour calculer leur indice de Blanchard repose sur l'hypothèse implicite que les dépenses gouvernementales autres que les transferts aux ménages varient proportionnellement avec le PIB, alors que les méthodes standards d'ajustement à la conjoncture économique font plutôt l'hypothèse qu'à l'exception de ces transferts, la sensibilité des dépenses du gouvernement par rapport au PIB est nulle. Cela implique que l'ajustement pour la conjoncture économique présenté par Alesina et Perotti (1995) et repris dans Alesina et Ardagna (2010) est incomplet, et que les épisodes de changement important de la politique budgétaire sélectionnés par leur mesure de l'impulsion budgétaire pourraient être influencés par la croissance économique.

Breuer (2019) montre également qu'en utilisant les méthodes standards d'estimation du SPCVC pour calculer l'impulsion budgétaire, les périodes d'expansion budgétaire et d'austérité sont moins corrélées avec la conjoncture économique. À partir du SPCVC tel qu'estimé par l'OCDE, l'impulsion budgétaire correspond à :

$$IB_{OCDE} = -SPCVC_t / Y_t^* - -SPCVC_{t-1} / Y_{t-1}^*$$

où Y_t^* est le PIB potentiel de l'année courante.

Le tableau 1 ci-dessous présente les périodes de restriction et d'expansion budgétaires obtenues pour le Canada par deux études citées précédemment. La première colonne représente les résultats obtenus par Alesina et Ardagna (2010) pour le Canada en utilisant l'indice Blanchard tel que mis en œuvre par Alesina et Perotti (1995). À partir de la même source de données (Perspectives économiques no. 84 de l'OCDE), la variation du ratio déficit primaire ajusté/PIB potentiel tel que défini par l'OCDE est aussi présentée.

Tableau 1 : Périodes d'ajustements selon différentes mesures de l'impulsion budgétaire, Canada

Méthodologie	IB Blanchard, Alesina et Ardagna (2010)	IB OCDE, 1970-2008
Restriction budgétaire	1981	1981
	1986	1986
	1987	1987
	1995	1995
	1996	1996
	1997	1997
Expansion budgétaire	1975	1975
		1977
	1982	
	1991	
	2001	2001

Sources : Alesina et Ardagna (2010) et OCDE, Perspectives économiques no. 84.

Les résultats sont généralement cohérents et les périodes concordent presque exactement dans les deux estimations. La concordance est parfaite dans le cas des périodes de restriction budgétaire ou d'austérité, mais moins précise dans le cas des périodes d'expansion. Comme le souligne Breuer (2019), seule l'impulsion budgétaire calculée par Alesina et Ardagna (2010) assimile les récessions de 1982 et 1991 à des épisodes discrétionnaires d'expansion budgétaire.

Fait à noter, les estimations ont aussi été reconstruites à partir des données de l'édition no. 106 des Perspectives économiques de l'OCDE (2019), les plus récentes disponibles au moment de l'analyse, et les résultats restent sensiblement les mêmes. Cela signifie qu'il est possible de reproduire la méthodologie d'Alesina et Ardagna (2010) ainsi que le calcul de l'impulsion budgétaire à partir du SPCVC de l'OCDE et assure que les résultats obtenus pour les années les plus récentes sont fiables.

Pour identifier les périodes de restriction et d'expansion budgétaire du gouvernement du Québec, la méthode basée sur la variation du ratio SPCVC/PIB potentiel a été préférée à la méthode utilisée par Alesina et Ardagna (2010), où l'ajustement pour la conjoncture économique est susceptible d'être incomplet. La correction repose sur l'hypothèse que les recettes issues de l'impôt sur le revenu des particuliers (R_1), de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (R_2), des taxes à la consommation (R_3) et des taxes sur la rémunération (R_4) sont affectées par le cycle économique. Les dépenses sont considérées comme indépendantes du cycle économique⁴. De plus, les recettes provenant des transferts fédéraux sont exclues de l'analyse, car elles ne dépendent aucunement de décisions du gouvernement du Québec. Leur inclusion peut donc biaiser les résultats et donner un faux signal. Par exemple, une forte hausse des transferts fédéraux se reflète directement sur les recettes du gouvernement, ce qui, dans le modèle, serait faussement assimilé à une période d'austérité car elle aurait le même effet qu'une action délibérée du gouvernement du Québec pour hausser les impôts ou les taxes. Le SPCVC est donc :

$$SPCVC = [R_1^S + R_2^S + R_3^S + R_4^S + R_5] - D,$$

où R_5 correspond aux autres revenus autonomes et D , aux dépenses courantes et d'investissement, nettes du service de la dette.

Chaque poste de revenu structurel (ou corrigé pour les variations conjoncturelles) R^S est obtenu à partir de l'équation suivante :

$$R_i^S = R_i \times \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^\varepsilon, \forall i = 1, 2, 3, 4$$

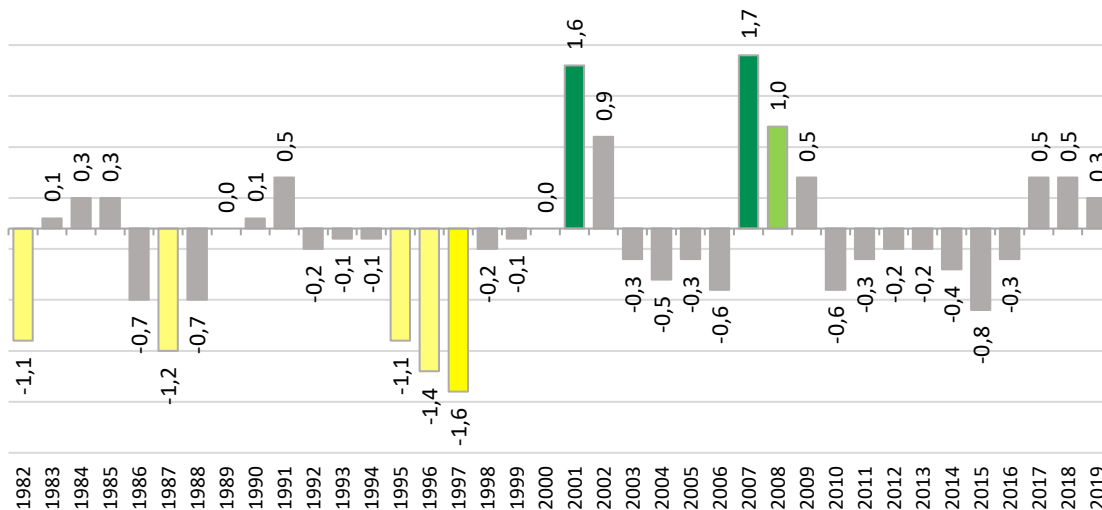
où R_i désigne un poste budgétaire en dollars courants, Y , le PIB réel, Y^* , le PIB réel potentiel et ε correspond à l'élasticité de la recette fiscale par rapport à l'écart de production⁵.

⁴ Pour analyser les soldes budgétaires du gouvernement fédéral, Barnett et Matier (2010) considèrent uniquement les dépenses liées à l'assurance-emploi (de compétence fédérale) comme cycliques. En plus, Price et autres (2015) ajustent les transferts qui dépendent du revenu des ménages pour le cycle économique.

⁵ Voir Julie S. Gosselin et Luc Godbout (2019) pour plus de détails. Notez que le PIB potentiel modélisé est conforme à la plus récente estimation de la CFFP (Luc Godbout et Julie S. Gosselin (2019)).

La CFFP a réalisé une première estimation de l'impulsion budgétaire de 1982 à 2019 pour le Québec en calculant la variation du ratio du déficit primaire structurel/PIB potentiel à partir des données des comptes économiques de Statistique Canada et de l'Institut de la statistique du Québec. La figure 1 présente les résultats des estimations.

Figure 1 : Estimation de l'impulsion budgétaire au Québec de 1982 à 2019 (en pourcentage)



Source : Calculs des auteurs à partir des données de Statistique Canada et de l'ISQ.

En utilisant le seuil de 1,5 % comme le suggèrent Alesina et Perotti (1995), il y aurait eu une seule année d'austérité au Québec entre 1982 et 2019, soit l'année 1997. Deux périodes d'expansion budgétaire auraient été enregistrées, soit les années 2001 et 2007. Dans ces circonstances, il nous apparaît possible que le critère de 1,5 % soit un peu trop limitatif. En effet, le seuil de 1,5 % du PIB s'applique pour un pays entier, soit l'ensemble des administrations publiques d'un pays qu'elles soient nationales, provinciales ou municipales par exemple. Dans l'éventualité où l'analyse se fait pour un seul ordre de gouvernement d'une fédération, comme une province, ce seuil apparaît vraisemblablement trop élevé. C'est la raison pour laquelle un seuil de 1,0 % serait probablement plus approprié. Ce seuil permet d'ajouter les années 1982, 1987, 1995 et 1996 comme période d'austérité et l'année 2008 comme période d'expansion budgétaire. Il faut d'ores et déjà noter que les années 2014 à 2016 ne sont pas considérées comme des années d'austérité selon nos estimations, alors que cette période a été généralement identifiée par la population et par les critiques comme une période très difficile sur le plan de la fourniture des services publics.

Ainsi, en utilisant un seuil de 1,0 % du PIB, les années 2001, 2007 et 2008 constituent des années d'expansion budgétaire au Québec alors que les années 1982, 1987, 1995, 1996 et 1997 apparaissent comme des années de restriction ou d'austérité.

Comparativement aux résultats obtenus pour le Canada à partir des données les plus récentes du SPCVC de l'OCDE pour la période 1982-2019⁶, on observe une concordance des résultats pour 2001 (expansion budgétaire) et pour 1997 (restriction) avec le seuil de 1,5 % pour le Québec.

3.2 Par l'approche narrative

Pour confirmer les résultats empiriques obtenus pour le Québec, certains extraits des documents budgétaires ont permis d'identifier des éléments ou des indications qui pouvaient faire croire que les finances publiques du gouvernement du Québec se trouvaient effectivement dans une période d'expansion ou de rigueur ou d'austérité. Ce n'est pas une application stricte de l'approche narrative développée par Romer et Romer (2010) ou celle adoptée par Guajardo, Leigh et Pescatori (2014) qui font un calcul précis de l'impulsion budgétaire à partir des informations recueillies dans les documents budgétaires. Notre approche s'apparente davantage à une analyse **qualitative** pour rechercher de l'information permettant d'appuyer ou de contredire les estimations empiriques. Les extraits sont présentés de manière chronologique.

1982 : Austérité

Dès le départ, on se rappellera que le début des années 1980 a été plutôt difficile du point de vue de la croissance économique. De plus, le gouvernement fédéral annonçait au même moment d'importantes coupes dans les transferts aux provinces. Selon les résultats obtenus pour le Québec, l'exercice budgétaire 1982-1983 reste marqué dans l'histoire par une période difficile où le gouvernement a négocié avec les syndicats avant d'imposer une importante coupe salariale pour une durée de trois mois, accompagnée d'un gel de salaire pour la première année d'application de la convention collective au début de 1983. Tout cela apparaît comme une politique restrictive, caractérisée par l'austérité. Comme décrit dans l'encadré 1, ce sentiment d'austérité ressort d'ailleurs assez clairement de certains extraits des documents budgétaires de cette même année.

Encadré 1 : Extraits des documents budgétaires de 1982-1983

« [L]e gouvernement fédéral confirmait, à l'occasion du Discours sur le budget du ministre fédéral des Finances, qu'il avait l'intention d'opérer des coupures importantes dans les transferts aux provinces [...] Un budget supplémentaire [provincial] fut donc présenté qui doublait la taxe sur l'essence, retirait au premier janvier 1982 la réduction de l'impôt sur le revenu [...] et normalisait la taxe sur la bière [...]. » p. 10

« Les compressions budgétaires commencées en 1981 se poursuivent cette année, à un rythme cependant un peu réduit. » p. 19

« En dépit de toutes ces dispositions, nous ne pourrions pas éviter toute augmentation d'impôt cette année. » p. 23. Il s'agissait alors d'une hausse temporaire de la taxe sur le tabac et de la taxe générale de vente au détail.

⁶ Expansion budgétaire en 2001 et 2010 ; restriction en 1986, 1995, 1996 et 1997 avec un seuil de 1,5 %.

1987 : Austérité

Dès le budget de l'exercice 1986-1987, Gérard D. Lévesque, alors ministre des Finances, trouvait que la pression sur les finances publiques n'avait pas lieu d'être, compte tenu de la bonne tenue de l'économie. La croissance de la dette n'était pas justifiée et les intérêts payés prenaient des proportions inquiétantes. Il décida alors que le temps était propice pour renverser la vapeur. L'encadré 2 montre d'ailleurs le virage que voulait entreprendre le gouvernement autour de cette période et justifie, en quelque sorte, que 1987 puisse être identifiée comme une année austère.

Encadré 2 : Extraits des documents budgétaires de 1986-1987 et 1987-1988

Extraits du Budget 1986-1987 du 1^{er} mai 1986

« La vraie situation financière du Québec, c'est que depuis plusieurs années le gouvernement emprunte pour payer une partie de son "épicerie". La vraie situation financière du Québec, c'est que la dette du gouvernement est beaucoup trop élevée : elle a presque triplé en six ans, passant de 10 700 000 000 \$ en 1980 à 30 000 000 000 \$ actuellement. La vraie situation financière du Québec, c'est que le gouvernement consacre une part croissante de ses revenus au paiement des intérêts sur cette dette : en 1979-1980, le gouvernement affectait 7,3 % de ses revenus à cette fin ; ce sera presque le double cette année, soit 13,9 %. » p. 9

« Des compressions et diminutions de dépenses de plus de 1 000 000 000 \$ ont été annoncées lors du dépôt des crédits 1986-1987. » p. 11

« C'est une véritable tenaille qui se referme progressivement sur les finances publiques du Québec. [...] Dans ces circonstances, le gouvernement n'a pas le choix. Il se voit obligé de se tourner du côté de la taxation pour compenser le manque à gagner provenant des coupures fédérales. » p. 13

« [L]es dépenses budgétaires pour l'année financière 1986-1987 devraient s'établir à 28 480 000 000 \$, ce qui représente une augmentation de 4,6 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit là d'un taux de croissance inférieur de 1,3 point de pourcentage à celui prévu pour l'économie. [...] » p. 24

Extraits du Budget 1987-1988 du 30 avril 1987

« J'ai déploré dans "L'urgence d'un redressement" le fait que le gouvernement du Québec avait dû faire face à la dernière récession sans disposer de la flexibilité financière requise [...]. Il a [...] été forcé d'augmenter les impôts et d'effectuer une série de coupures sévères et ce, en plein cœur de la récession. Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, le présent gouvernement juge prioritaire de réduire le déficit, surtout après une cinquième année de reprise. Cela est d'autant plus important que la dette totale du gouvernement, c'est-à-dire sa dette directe et son passif à l'égard des régimes de retraite, s'établissait à 35 328 000 000 \$ au 31 mars 1987, soit 31 % du PIB. Les déficits importants encourus de façon répétitive ont contribué à hausser l'endettement du Québec à un point tel que 14 % de nos revenus budgétaires servent maintenant à payer nos intérêts sans réduire le capital emprunté. En 1977-1978, on n'en consacrait que 5 % » p. 8

« Pour mettre fin au cercle vicieux déficit-intérêts-déficit, il faut que notre dette cesse d'augmenter plus rapidement que notre richesse collective. [...] D'ici la fin du présent mandat, nous avons l'intention de stabiliser la proportion de la dette dans le PIB et pour ce faire [...] nous avons l'intention de réduire le déficit sous la barre des deux milliards de dollars dès 1989-1990. » p. 8

1995 - 1996 - 1997: Austérité

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'environnement économique était plutôt difficile. Une dure récession frappe d'ailleurs le Québec en 1991 alors que le PIB réel chute de 2,5 %. Les déficits prennent une tangente à la hausse pour culminer à plus de 5 milliards de dollars au cours de l'exercice 1992-1993. Après avoir été décoté par les agences de notation en 1993 et 1995, c'est l'adoption de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui guida le gouvernement vers le retour à l'équilibre de 1996 à 1998. On ne peut donc se surprendre que les années 1995, 1996 et 1997 aient été identifiées dans nos estimations comme une période d'austérité. L'encadré 3 montre que les documents budgétaires exprimaient clairement l'atmosphère qui régnait durant ces années au ministère des Finances.

Encadré 3 : Extraits des documents budgétaires de 1994-1995 à 1997-1998

Extrait du Budget 1994-95 du 12 mai 1994

« [L]es dépenses de programmes du gouvernement resteront gelées à leur niveau de 1994-1995 tant que nous n'aurons pas atteint notre objectif de réduire le déficit budgétaire à zéro. Le plan de gestion [...] fixe des plafonds à la croissance des dépenses de 1 % par année pour les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux et de la sécurité du revenu, et arrête des objectifs de décroissance de 5 % par année pour les autres ministères [...]. » p. 24

Extraits du Budget 1995-1996 du 9 mai 1995

« [J]e suis fier de présenter aujourd'hui le budget le plus rigoureux de l'histoire contemporaine du Québec. » p. 4

« Cette année, non seulement les dépenses n'augmenteront pas, elles vont être réduites. Ainsi, pour la première fois depuis plus de 25 ans, le gouvernement du Québec diminuera, en dollars, ses dépenses de programmes. » p. 27

« Nous allons plus loin que le gel des dépenses. Nous réduisons les dépenses de programmes d'un montant additionnel de 500 millions de dollars l'an prochain et d'un autre 500 millions de dollars en 1997-1998. » p. 27

« [L]e dernier budget fédéral, avec ses coupures massives dans les paiements de transferts aux provinces, est venu tout bouleverser. » p. 33

« Devant de telles perspectives et afin de limiter les impacts négatifs sur les services aux citoyens, une augmentation des taxes et des impôts apparaît incontournable. [...] p. 35

Extraits du Budget 1996-1997 du 9 mai 1996

« [O]n sait que les agences de cotation de crédit ont, par le passé, décoté le Québec surtout pour ne pas avoir respecté ses engagements en matière de déficit. » p. 4

« [T]ous maintenant en conviennent, nous devons éliminer le déficit selon un calendrier précis qui nous mènera à zéro pour l'an 2000. Une loi viendra encadrer étroitement ce plan d'élimination du déficit et obligera, par la suite, le gouvernement à maintenir son budget en équilibre. » p. 4

« [...] chacun des Québécois se retrouv[e] avec une dette de 10 200 \$, [...] près de la moitié de cette dette a servi à payer des dépenses courantes. » p. 7

« [N]ous ramenons d'abord le déficit à 3 275 millions de dollars en 1996-1997. Réduire le déficit de 700 millions de dollars représente un défi de taille lorsque les revenus du gouvernement diminuent

[...] en raison de la baisse des transferts fédéraux de 1,5 milliard de dollars, et que l'on ne veut augmenter ni les impôts, ni les taxes. » p. 19

« [E]n tenant compte des mesures du budget et de celles annoncées lors du dépôt des crédits, l'effort budgétaire totalise 3,2 milliards de dollars. » p. 21

Extraits du Budget 1997-1998 du 25 mars 1997

« Sur le plan du redressement financier, la route est tracée et suivie. Nous étions convenus de réduire le déficit à 3,2 milliards de dollars au cours de l'année qui vient de s'écouler. C'est fait. Pour la deuxième année de suite, nous atteignons la cible fixée. Depuis des années, le gouvernement était incapable de respecter ses cibles de déficit. » p. 3

« Pour une deuxième année consécutive, nous avons réduit les dépenses de programmes en valeur absolue. Deux années de suite, c'est une première dans l'histoire du Québec moderne. » p. 29

2001 : Expansion

Par la suite, la forte croissance économique enregistrée à la fin des années 1990 prépare le terrain pour une meilleure situation financière du gouvernement. Le début des années 2000 contraste donc avec la lecture précédente et cela se reflète dans le discours de madame Pauline Marois, alors ministre des Finances. L'exercice 2000-2001 apparaît vraiment positif, car pour la première fois le gouvernement du Québec procède à un remboursement de la dette et, autre première, réussit à mettre 950 millions de dollars de côté dans une réserve budgétaire. Au cours de l'exercice 2001-2002, le gouvernement a été plutôt expansionniste. Les contribuables ont profité d'une diminution du barème d'imposition qui est passé de 19 %, 22,5 % et 25 % à 17 %, 21,25 % et 24,5 %. Il y a aussi eu une majoration de la réduction d'impôt à l'égard de la famille. Comme en fait aussi foi l'encadré 4, le budget 2001-2002 montrait une embellie de la situation financière du gouvernement.

Encadré 4 : Extraits des documents budgétaires de 2001-2002

Extraits du Discours sur le budget 2001-2002 du 29 mars 2001

« Le Québec vient de connaître [...] une quatrième année de croissance économique remarquable. » p. 1

« Ce budget réduit les impôts de façon substantielle. Il comporte une nouvelle baisse de 3,5 milliards de dollars de l'impôt sur le revenu des particuliers. En incluant celle annoncée l'an dernier, nous aurons fait bénéficier les Québécoises et les Québécois d'une réduction de leur fardeau fiscal totalisant 11 milliards de dollars au cours des exercices allant de 2000-2001 à 2003-2004. » p. 2

« Pour mieux répondre aux besoins de la population, les secteurs de la santé et de l'éducation se verront octroyer des augmentations importantes de budget. » p. 2

« Enfin, après avoir atteint le déficit zéro et réinjecté des montants substantiels dans la santé, l'éducation et la solidarité sociale, le moment est venu pour la première fois de nous attaquer à notre endettement collectif. Nous réduirons cette année la dette de un demi-milliard de dollars. Nous voici donc à un moment historique. » p. 3

2007 - 2008 : Expansion

Avant l'apparition de la crise financière 2008-2009, l'économie du Québec se portait bien. En 2007, la déduction pour les travailleurs a doublé et le fractionnement du revenu de pension, comme au fédéral, a été mis en place. Un particulier pouvait donc maintenant déduire, dans le calcul de son revenu, un montant n'excédant pas 50 % de l'ensemble de ses revenus de retraite admissibles pour les inclure dans le calcul du revenu de son conjoint. L'encadré 5 suggère que la ministre des Finances, Monique Jérôme-Forget avait davantage le cœur à desserrer les goussets plutôt que de restreindre la croissance des dépenses. Fait à noter, la bonne santé financière du gouvernement au cours de l'exercice financier 2006-2007 s'est traduite par un budget équilibré et une affectation de 1,3 milliard de dollars à la réserve de stabilisation. Une situation semblable s'est reproduite au cours de l'exercice 2007-2008, avec 1,2 milliard de dollars supplémentaires affectés à la réserve de stabilisation. Finalement, l'année 2008 a aussi été caractérisée par une baisse du fardeau fiscal, avec notamment une majoration du montant personnel de base et une hausse importante des seuils d'imposition pour les trois tranches d'imposition. À titre d'exemple, le seuil maximal d'application du taux de la première tranche est passé de 29 290 \$ à 37 500 \$.

Encadré 5 : Extraits des documents budgétaires de 2007-2008 et 2008-2009

Extraits du Discours sur le budget 2007-2008 du 24 mai 2007

« Monsieur le Président, les gouvernements peuvent toujours justifier des dépenses additionnelles : il y aura toujours des besoins non comblés. En d'autres mots, il n'y aurait jamais de bon moment pour réduire les impôts. Je ne suis pas d'accord avec cette façon de voir. » p. 8

« Lorsque nous avons formé le gouvernement en 2003, les Québécois étaient les plus taxés en Amérique du Nord. Or, avec l'adoption de ce budget, il n'y aura que quatre provinces au Canada où les impôts seront plus bas qu'au Québec. » p. 9

« Pour répondre aux priorités des Québécois, notre gouvernement s'est engagé dans un vaste projet de modernisation de l'État. Ce projet nous a permis d'économiser à ce jour plus de un milliard de dollars que nous avons pu rediriger vers la santé et l'éducation. » p. 21

Extraits du Discours sur le budget 2008-2009 du 13 mars 2008

« Nous prévoyons une croissance économique de 1,5 % au Québec en 2008. Lors de la présentation du précédent budget du Québec, la prévision de croissance économique était de 2,5 % pour l'année en cours. [...] [Lors des deux derniers exercices n]ous avons constitué une réserve budgétaire de 1,8 milliard de dollars. [...] Cette réserve sera utilisée pour équilibrer les budgets des deux prochains exercices financiers. » p. 3

« Monsieur le Président, ce budget transforme l'adversité en opportunité. [...]

- Nos infrastructures étaient négligées. Nous avons livré un plan de 30 milliards de dollars sur cinq ans pour les remettre à neuf.

- Les Québécois, et les familles de la classe moyenne en particulier, payaient trop d'impôt. Nous avons livré des baisses d'impôt d'un milliard de dollars. [...]

- La fiscalité des entreprises freinait l'investissement. Aujourd'hui, nous récompensons l'investissement.

- Le fardeau de notre dette devenait trop lourd à supporter. Nous avons accéléré les versements au Fonds des générations. » p. 7

Dans l'ensemble, il est donc possible de corroborer les périodes d'expansion et d'austérité identifiées par les estimations de l'impulsion budgétaire avec les documents budgétaires. Toutefois, cette analyse demeure qualitative, car elle dépend de l'interprétation faite des textes budgétaires. Évidemment, il est relativement facile de trouver des éléments dans ces documents qui corroborent les résultats de nos estimations empiriques, et ce, quels que soient nos résultats. Il n'en fallait pas plus pour nous inciter à compléter notre analyse à l'aide d'autres indicateurs.

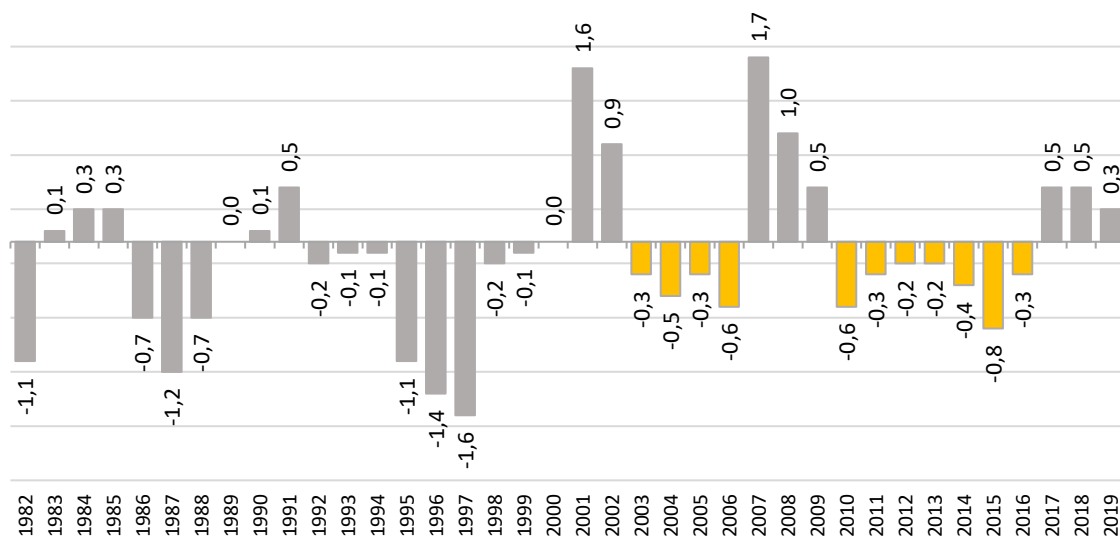
4. RECOURS À DES INDICATEURS COMPLÉMENTAIRES

Les estimations de l'impulsion budgétaire réalisées pour le Québec ont permis d'identifier les périodes d'austérité les plus importantes, soit 1982, 1987, 1995, 1996 et 1997. Toutefois, notre analyse des textes budgétaires depuis 1980 suggère que la définition utilisée pourrait, à certains égards, être encore trop limitative, car elle peut cacher de longues périodes de restriction de plus faible envergure.

Le critère utilisé jusqu'ici pour identifier les périodes d'austérité au Québec se base sur la variation du ratio du déficit primaire structurel/PIB potentiel. On déclare une année d'austérité si la diminution du ratio est égale ou supérieure à -1 % au cours d'une année. De la même façon, si l'augmentation du ratio est égale ou supérieure à 1 %, le Québec se trouve dans une année d'expansion budgétaire. En fait, c'est l'amplitude de la variation au cours d'une année qui permet de qualifier l'année en question d'année d'austérité ou d'expansion. Par contre, qu'en est-il si la variation du ratio est négative, mais à un taux inférieur à 1 % (donc entre 0 et -1 %) pendant plusieurs années consécutives ? S'agit-il également d'une période d'austérité, moins intense, mais étalée dans le temps ? La question mérite réflexion.

Selon la figure 2, deux périodes montrent une variation négative du ratio pendant au moins quatre années consécutives mais sans atteindre le seuil de 1 %, soit la période de 2003 à 2006 et la période de 2010 à 2016. D'ailleurs, en ce qui concerne cette dernière période, plusieurs considèrent les années 2014 à 2016 comme étant des années d'austérité⁷. Une analyse plus fine s'impose pour ces deux périodes.

Figure 2 : Identification de périodes prolongées de restriction à partir de l'estimation de l'impulsion budgétaire au Québec de 1982 à 2019 (en pourcentage)



Source : Calculs des auteurs à partir des données de Statistique Canada et de l'ISQ.

⁷ Voir entre autres Couturier et Tremblay-Pépin (2015) et Langevin et Guay (2018).

La quête d'une définition plus juste du terme « austérité » et la lecture des documents budgétaires conduisent vers une analyse plus spécifique de la croissance des dépenses de programmes et des revenus autonomes d'abord pour la période 2003 à 2006⁸. Le tableau 2 montre que durant cette période, les dépenses de programmes totales et par habitant ont augmenté plus rapidement que l'inflation. On remarque également que la croissance des dépenses de programmes a été inférieure à celle du PIB nominal en 2004, mais cela ne signifie pas nécessairement que les services n'ont pas suivi l'augmentation de la richesse collective, surtout que l'écart n'est pas si important. Quant aux revenus autonomes, leur croissance était légèrement supérieure à celle du PIB nominal, à l'exception de 2006. En fait, pour cette année, la hausse de 3,7 % du PIB nominal ne justifie pas à elle seule une augmentation de 10,8 % des revenus autonomes. Toutefois, la croissance de 6,8 % des dépenses de programmes par habitant, alors que l'inflation n'était que de 1,7 %, laisse croire que la hausse des revenus autonomes s'est traduite par une hausse des services à la population. Par conséquent, on ne peut pas vraiment associer les années 2003 à 2006 à une période d'austérité. D'ailleurs, les résultats de l'impulsion budgétaire étaient plutôt faibles, atteignant tout au plus -0,6 % pour 2006.

Tableau 2 : Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (2003 – 2006)

Année	Dépenses de programmes	Dépenses de programmes par habitant	Indice des prix à la consommation	PIB nominal	Revenus autonomes
2003	5,7	5,1	2,5	3,8	5,8
2004	4,3	3,6	2,0	4,9	6,0
2005	3,0	2,4	2,3	3,0	5,9
2006	7,5	6,8	1,7	3,7	10,8

Sources : ISQ, Statistique Canada et calculs de la CFFP.

Le tableau 3 reproduit les mêmes indicateurs pour la période allant de 2010 à 2016 qui, elle aussi, pourrait présenter des caractéristiques d'une période de restriction budgétaire étant donné que l'impulsion budgétaire est négative pendant sept années consécutives. De 2011 à 2013, la croissance des dépenses de programmes a été supérieure à celle de l'économie en général et à l'inflation. Les dépenses de programmes par habitant ont également été supérieures à l'inflation.

Du côté des revenus autonomes, ils ont cru à un rythme plus élevé que celui du PIB nominal, suggérant des hausses d'impôts ou de taxes. On constate effectivement plusieurs gestes posés durant cette période ayant comme conséquence une augmentation du fardeau fiscal, notamment la hausse d'un point de pourcentage de la TVQ en 2011 et également en 2012, la hausse de la contribution santé de 25 \$ à 100 \$ en 2011 et à 200 \$ en 2012 et l'ajout d'un cent par année à la taxe sur l'essence de 2010 à 2013. Par contre, ces hausses de revenus autonomes ont pu être utilisées pour financer la croissance des dépenses de programmes. L'augmentation de 9,0 % des

⁸ Il est important de rappeler que l'analyse des indicateurs complémentaires est réalisée à partir des données des comptes économiques et non à partir des comptes publics ou des données budgétaires telles que présentées dans les budgets du gouvernement du Québec.

revenus autonomes en 2011 est malgré tout plus élevée que celle des dépenses de programmes, laissant présager une certaine austérité provenant des revenus. Toutefois, le résultat n'est pas vraiment concluant et la faible impulsion budgétaire calculée précédemment le confirme.

Tableau 3 : Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (2010 – 2016)

Année	Dépenses de programmes	Dépenses de programme par habitant	Indice des prix à la consommation	PIB nominal	Revenus autonomes
2010	0,1	-1,0	1,2	4,3	2,2
2011	5,4	4,4	3,0	5,1	9,0
2012	3,7	3,0	2,1	2,7	5,4
2013	4,5	3,9	0,7	3,0	4,6
2014	2,3	1,8	1,4	3,0	4,2
2015	1,0	0,7	1,1	2,9	3,9
2016	1,7	1,1	0,7	3,0	3,9

Sources : ISQ, Statistique Canada et calculs de la CFFP.

L'année 2010 a davantage les caractéristiques d'une année d'austérité. Alors que l'inflation atteignait 1,2 %, la croissance des dépenses de programmes n'était que de 0,1 % et les dépenses de programmes par habitant diminuaient de 1,0 %. En revanche, les revenus autonomes augmentaient à un rythme inférieur à celui du PB nominal. On peut y voir une baisse des services à la population qui aurait été compensée par une baisse du fardeau fiscal. Ici aussi il est difficile de conclure à une année d'austérité à l'aide des indicateurs complémentaires. Par contre, le fait que l'impulsion budgétaire soit de -0,6 % montre bien qu'on peut attribuer à l'année 2010 certaines caractéristiques d'une année d'austérité.

Parmi les années restantes, 2015 montre plus clairement des signes d'austérité. L'inflation a été supérieure à la croissance des dépenses de programmes totales et par habitant ce qui laisse supposer une certaine diminution des services offerts à la population en général. On peut donc conclure que l'année 2015 peut être considérée comme une période de restriction budgétaire ou d'austérité, d'autant plus que la croissance des dépenses de programmes a aussi été inférieure à celle de PIB nominal. L'analyse est beaucoup moins évidente pour ce qui est des autres années.

Pour mettre davantage à l'épreuve notre analyse, les indicateurs complémentaires ont aussi été ressortis pour les périodes d'expansion identifiées précédemment soit 2001, 2007 et 2008 ainsi que pour les périodes d'austérité soit 1982, 1987 et 1995 à 1997. Le tableau 4 présente les résultats pour les périodes d'austérité alors que le tableau 5 présente les années d'expansion.

Tableau 4 : Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation pour les périodes d'austérité identifiées

Année	Dépenses de programmes	Dépenses de programme par habitant	Indice des prix à la consommation	PIB nominal	Revenus autonomes
1982	12,8	12,2	11,6	5,9	15,7
1987	2,3	1,2	4,3	9,6	9,6
1995	1,0	0,6	1,7	4,3	7,5
1996	-2,1	-2,5	1,6	1,6	2,0
1997	-2,3	-2,7	1,5	4,6	5,2

Sources : ISQ, Statistique Canada et calculs de la CFFP.

On peut confirmer sans trop se tromper que les années 1987 et 1995 à 1997 sont des périodes d'austérité. Dans tous ces cas, la croissance des dépenses de programmes et la croissance des dépenses de programmes par habitant se retrouvent sous le niveau de l'inflation. En 1996 et 1997, les dépenses de programmes totales et par habitant sont même en diminution, et les baisses probables des services à la population n'ont pas été compensées par une baisse du fardeau fiscal, l'évolution des revenus autonomes étant compatibles avec celle du PIB nominal. En ce qui concerne l'année 1982, la croissance des dépenses de programme et les dépenses de programmes par habitant sont légèrement supérieures à l'inflation, mais nettement plus élevées que celle du PIB nominal. D'ailleurs, la croissance des revenus autonomes a atteint 15,7 % en 1982 alors que le PIB nominal ne s'est accru que de 5,9 %. Cela est un signe que le fardeau fiscal du contribuable a probablement augmenté de manière importante pour limiter la détérioration des finances publiques alors que le Québec se trouvait au cœur d'une grave récession économique. On se souviendra, entre autres, d'une hausse de la taxe sur l'essence de 20 % à 40 % décrétée le 17 novembre 1981 ainsi qu'une hausse du taux de la taxe de vente au détail de 8 % à 9 % le 25 mai 1982.

Pour ce qui est des trois années d'expansion identifiées par la méthode de l'impulsion budgétaire (2001, 2007 et 2008), on remarque au tableau 5 que les dépenses de programmes totales et par habitant augmentent à un rythme nettement supérieur à l'inflation pour 2001 et 2007, ce qui laisse présager, qu'en termes réels, la fourniture de services à la population a pu s'accroître de manière importante. De plus, pour ce qui est de 2001, la croissance des revenus autonomes a été plutôt faible, soit 0,6 %, par rapport à celle de 3,6 % du PIB nominal. Comme mentionné plus haut, cette année a connu une baisse du fardeau fiscal des contribuables. L'économie a donc bénéficié d'une impulsion budgétaire positive.

La croissance des revenus autonomes a été forte en 2007, beaucoup plus forte que celle du PIB nominal. Par ailleurs, la croissance des dépenses a aussi explosé; alors que le PIB nominal n'augmentait que de 5,3 % et que l'inflation n'était qu'à 1,6 %, les dépenses de programmes augmentaient de 10 % et les dépenses de programmes par habitant de 9,1 %. Il faut rappeler que les premiers versements liés à l'équité salariale ont été réalisés au premier trimestre de 2007, affectant à la fois les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et les dépenses du

gouvernement. Dans de telles circonstances, il est peu surprenant que l'année 2007 ait été identifiée comme une année d'expansion.

Tableau 5 : Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation pour les périodes d'expansion identifiées

Année	Dépenses de programmes	Dépenses de programme par habitant	Indice des prix à la consommation	PIB nominal	Revenus autonomes
2001	8,8	8,3	2,3	3,6	0,6
2007	10,0	9,1	1,6	5,3	9,5
2008	2,7	1,8	2,1	2,7	-3,6

Sources : ISQ, Statistique Canada et calculs de la CFFP.

Dans le cas de 2008, les dépenses de programmes par habitant augmentent à un rythme moins rapide que l'inflation, ce qui laisse entrevoir une année d'austérité. Mais, du côté des revenus autonomes on constate plutôt une impulsion budgétaire largement positive. Alors que le PIB nominal augmentait de 2,7 %, les revenus autonomes chutaient de 3,6 %. Cependant, l'année 2008 étant marquée par la crise financière, l'aspect conjoncturel a probablement été un facteur déterminant dans la chute des revenus. De telles circonstances rendent donc difficile de juger si l'année 2008 a réellement constitué une année d'expansion par le biais des indicateurs complémentaires. Par conséquent, les indicateurs complémentaires confirment plutôt aisément que les années 2001 et 2007 étaient effectivement des années d'expansion mais dû à l'aspect conjoncturel, la conclusion semble moins évidente pour 2008. Il faut toutefois se rappeler que les années 2007 et 2008 suivaient l'effondrement du pont de la Concorde à Laval, et que le gouvernement avait alors décidé d'accroître de manière substantielle ses investissements en infrastructures. Cela a probablement contribué à enregistrer une impulsion budgétaire positive pour ces deux années.

L'analyse des indicateurs complémentaires conforte l'identification de périodes d'austérité et d'expansion entre 1982 et 2019. Toutefois, il fallait vérifier si la seule analyse des indicateurs complémentaires aurait permis d'identifier les périodes d'austérité. En d'autres mots, si notre analyse s'était concentrée uniquement sur ces indicateurs complémentaires, aurait-on fait face à de faux signaux ?

Pour répondre à cette question, ces mêmes indicateurs ont été calculés pour les années non présentées ni discutées jusqu'ici. Par exemple, est-ce que les indicateurs complémentaires pour ces années indiqueraient une forme évidente d'austérité alors que les autres indicateurs ne le font pas ? Le tableau 6 présente ces indicateurs.

Le problème auquel l'analyse se confronte ici est l'absence de critères de décision. Quel niveau de croissance des dépenses de programmes, des revenus ou encore des dépenses de programmes par habitant permet d'identifier une période d'austérité ? Il est relativement facile de confirmer une période d'austérité déjà identifiée par l'estimation de l'impulsion budgétaire. En revanche,

l'exercice est moins évident si on débute l'exercice d'identification par ces indicateurs complémentaires surtout qu'il n'est pas aisé de faire ressortir les éléments conjoncturels.

Tableau 6 : Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (années diverses)

Année	Dépenses de programmes	Dépenses de programmes par habitant	Indice des prix à la consommation	PIB nominal	Revenus autonomes
1983	5,9	5,6	5,5	7,9	5,6
1984	6,8	6,3	4,1	9,4	7,0
1985	6,7	6,1	4,4	6,9	7,5
1986	7,6	6,9	4,8	8,8	11,3
1988	6,6	5,7	3,7	9,0	13,2
1989	6,4	5,0	4,3	4,9	5,9
1990	7,4	6,3	4,3	3,6	7,3
1991	8,2	7,1	7,3	1,2	3,2
1992	5,5	4,8	1,9	2,1	3,4
1993	2,0	1,4	1,3	2,5	1,8
1994	1,5	1,0	-1,3	5,6	3,1
1998	4,0	3,7	1,4	3,8	7,4
1999	3,1	2,8	1,5	7,6	7,7
2000	5,8	5,3	2,5	6,9	9,2
2002	4,3	3,6	2,0	4,7	1,2
2009	5,5	4,4	0,6	0,1	-0,6
2017	3,5	2,6	1,0	5,0	4,0
2018	4,7	3,6	1,7	4,8	8,4
2019	6,3	5,5	2,1	4,5	6,7

Sources : ISQ, Statistique Canada et calculs de la CFFP.

Un moyen rapide et simple pour identifier les périodes d'austérité à l'aide des indicateurs complémentaires est de comparer l'évolution des dépenses de programmes par rapport à l'inflation. Selon cet indicateur, aucune année ne montre une croissance des dépenses de programmes inférieure à l'inflation. En ce qui concerne la croissance des dépenses de programmes par habitant, il n'y a qu'en 1991 (7,1 %) qu'elle est légèrement inférieure à l'inflation (7,3 %). Toutefois, les dépenses de programmes ont augmenté nettement plus que le PIB nominal et les revenus autonomes, ce qui laisse croire qu'on s'approchait davantage d'une année d'expansion. L'impulsion budgétaire montrait d'ailleurs un résultat positif à 0,5 %.

Il est encore plus difficile d'identifier les périodes d'austérité qui prendraient leur source dans une hausse importante du fardeau fiscal. À titre d'exemple, les années 1986 et 1988 indiquent des croissances des revenus autonomes supérieures à 10 %. En revanche, les croissances du PIB nominal atteignaient respectivement 8,8 % et 9,0 %. Cela explique les fortes croissances des revenus et ne permet pas de qualifier ces années d'austérité. D'ailleurs, les dépenses de programmes ont crû de plus de 6 % pour ces deux années, croissance supérieure à l'inflation.

En ce qui concerne les autres années, il n'y a pas d'ambiguïtés : les indicateurs complémentaires ne laissent transparaître que peu de signes d'austérité. Quant aux années d'expansion, en l'absence de critères solides, elles sont difficilement repérables à l'aide des indicateurs complémentaires. On ne sait pas trop à partir de quel niveau la croissance des dépenses de programmes ou des dépenses de programmes par habitant permet de considérer que le gouvernement est dans une période d'expansion.

Un autre désavantage de la simple analyse des indicateurs complémentaires est que cette méthode permet difficilement de considérer l'effet combiné de l'austérité créée par des restrictions sur la croissance des dépenses et celle qui serait causée par une hausse du fardeau fiscal. Cela peut donner lieu à des résultats différents des estimations de l'impulsion budgétaire, laquelle assure la prise en compte des deux effets combinés qui peuvent aller dans le même sens ou dans le sens contraire. Par exemple, si les deux effets vont dans des sens contraires, il devient difficile de connaître le résultat final. Ainsi, la mise en place d'un nouveau programme qui pourrait être financé par de nouvelles taxes indiquerait une période d'expansion dans le cas de la hausse des dépenses de programmes par habitant en termes réels, mais une période d'austérité si les revenus augmentaient plus rapidement que le PIB nominal à cause de l'imposition d'une nouvelle taxe ou d'impôt supplémentaire. Toutefois, le solde budgétaire ne serait pas affecté, ce qui ne devrait pas se refléter dans les résultats de l'estimation de l'impulsion budgétaire. Ce qu'il faut comprendre de toute cette analyse, c'est que la détermination des périodes d'austérité repose sur plusieurs éléments d'informations qui doivent converger vers une même conclusion.

5. L'ÉVALUATION DU COÛT DE MAINTIEN DES SERVICES

Une autre avenue pour évaluer la présence d'austérité dans les décisions gouvernementales pourrait découler de l'évaluation du coût de maintien des services qui représente l'augmentation budgétaire nécessaire pour assurer le même niveau de services d'une année à l'autre. Connaître le coût pour maintenir la même prestation de services à la population, en tenant compte des variations de clientèle et de l'inflation d'une année à l'autre, pourrait permettre d'identifier si le gouvernement s'engage dans une période d'austérité. L'estimation du coût du maintien des services doit toutefois être exempte de tout ajout ou modification dans le niveau des services offerts. Si, pour une année donnée, la croissance des dépenses nécessaires pour maintenir les services à la population est de 3 % et que le gouvernement prévoit une croissance de ses dépenses de l'ordre de 2 %, il y aurait lieu de soupçonner un régime restrictif.

Le gouvernement fait rarement référence au coût de maintien des services, notion qui semble être apparue dans le Budget des dépenses 2020-2021⁹. Une autre notion, celle du coût de reconduction des programmes, est davantage utilisée. La distinction entre ces deux notions est essentielle si l'on souhaite les utiliser pour baliser le concept d'austérité.

5.1 Coût de reconduction des programmes

Le Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques produit en août 2018¹⁰ dans le cadre de la préparation des élections du 1^{er} octobre de la même année présente très clairement la notion des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux. Ceux-ci représentent l'évaluation des coûts pour reconduire la prestation des services à la population et des programmes existants. Ils prennent en considération non seulement des éléments comme l'indexation du prix des biens et services (inflation), mais aussi les variations des clientèles. Ils tiennent aussi en compte les effets des décisions gouvernementales relatives aux conventions collectives, **mais aussi les coûts liés aux mesures mises en place dans les récents budgets**. C'est ce dernier élément qui vient brouiller les pistes pour détecter s'il y a de l'austérité ou pas. Pour être utilisé à cette fin, le coût de maintien des services ne devrait pas contenir les nouvelles mesures budgétaires. Malgré cela, une meilleure compréhension du coût de reconduction de programmes va nous aider dans notre quête du réel coût de maintien de la prestation de services.

Pour le gouvernement, l'intérêt d'estimer le coût de reconduction de programmes est d'obtenir une comparaison avec les coûts ou les dépenses budgétaires réelles d'une année donnée. Par exemple, si le gouvernement présente l'évolution des dépenses de programmes pour les cinq prochaines années et qu'elle est différente du coût de reconduction des programmes, cela indique si le gouvernement devra faire des efforts de réduction ou de réaménagement des dépenses ou encore se permettre des dépenses supplémentaires. Si la cible des dépenses de programmes présentée par le gouvernement s'avère être inférieure aux coûts de reconduction

⁹ Secrétariat du Conseil du trésor (2020). Budget des dépenses 2020-2021. Volume 1, p. 11.

¹⁰ Ministère des Finances du Québec (2018). Le Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec – Août 2018, p. B.48 et B.49.

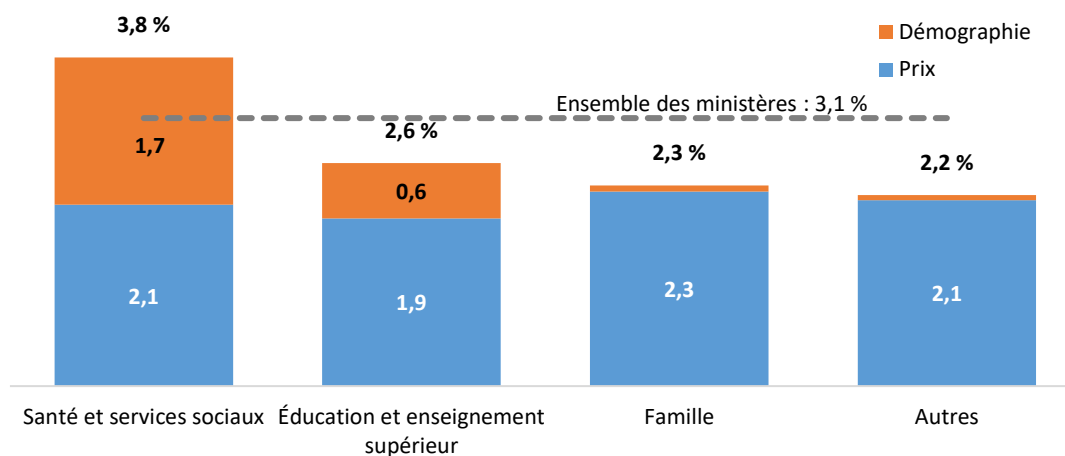
des programmes, il devra trouver des mesures d'économie pour combler l'écart. À l'inverse, si les cibles de dépenses sont supérieures aux coûts de reconduction des programmes, le gouvernement pourrait alors se permettre de nouvelles initiatives budgétaires.

À première vue, on pourrait croire que les dépenses de programmes par habitant en termes réels permettraient d'évaluer simplement le coût de reconduction des programmes. Une dépense réelle par habitant qui diminuerait pourrait laisser croire à une période de restriction budgétaire ou d'austérité. Ce raisonnement s'appuie sur le fait que la croissance de la population constitue un facteur déterminant dans le maintien des services publics. Encore là, il faudrait aussi établir un seuil pour la diminution, car une diminution de 0,1 % et de 1 % devrait vraisemblablement amener une interprétation différente. Le Rapport préélectoral de 2018 précise davantage le calcul du coût de la reconduction des dépenses de programmes.

Deux éléments spécifiques devraient influencer notre réflexion : la démographie et l'évolution des prix. En ce qui concerne la démographie, les coûts des services publics diffèrent selon la clientèle visée. Par exemple, les enfants de moins de 5 ans bénéficient de places en garderie, ceux de 5 à 16 ans fréquentent les services d'enseignement de niveau primaire et secondaire et ceux de 17 à 24 ans bénéficient des services des établissements d'enseignement supérieur. Chaque catégorie d'âge reçoit des services ayant des structures de coûts différentes alors que la clientèle varie d'une année à l'autre. Il en est de même pour les soins de santé qui sont fortement influencés par la croissance du nombre de personnes âgées de 65 ans et plus. Par conséquent, afin de savoir si les données budgétaires révèlent une période d'austérité basée sur les changements du coût réel par habitant, il faut évaluer la variation dans les dépenses en fonction de l'évolution de la clientèle et de la structure des services reçus pour chacune de ces clientèles.

L'inflation est un deuxième facteur dont il faut tenir compte dans l'analyse des dépenses de programmes. Cependant, le panier de biens et services consommés par le gouvernement pourrait être différent de celui des ménages qui est mesuré par l'indice des prix à la consommation. D'ailleurs, selon le Budget des dépenses 2020-2021, la rémunération des employés représente environ 57,6 % des dépenses de l'État. Comme le gouvernement signe des conventions collectives, il est facile pour lui de connaître les sommes qui seront nécessaires pour reconduire la prestation de services. Par conséquent, il est essentiel d'évaluer la croissance des dépenses de programmes exigée uniquement par la croissance des prix des biens et services consommés par le gouvernement pour estimer le coût de la reconduction des dépenses de programmes.

La figure 3 illustre bien la décomposition de la prévision des coûts de reconduction des dépenses de missions en fonction de l'évolution des prix et de la démographie de 2019-2020 à 2029-2030, telle que présentée dans le Rapport préélectoral 2018. On constate que la croissance prévue des dépenses des ministères sur la période est de 3,1 %. Toutefois, les missions de l'État sont influencées différemment selon l'évolution des clientèles et des prix des biens et services consommés pour chacune de ces missions, notamment l'évolution de la rémunération des employés. C'est ainsi que la croissance prévue des dépenses dans le secteur de la santé et des services sociaux s'élevait à 3,8 % sur la période, alors que celle de la famille n'atteignait que 2,3 %.

Figure 3 : Incidence des facteurs démographiques et des prix sur la croissance des dépenses de missions de 2019-2020 à 2029-2030 (en pourcentage et en points de pourcentage)

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué

Source : Ministère des Finances du Québec (2018). Le Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques, p. B58.

En juxtaposant la figure 3 et le tableau 7, on constate rapidement que la croissance des dépenses en santé et services sociaux est fortement influencée par celle de la population âgée de 65 ans et plus qui atteint 3,1 % de 2019 à 2028. À l'inverse, la démographie a très peu d'effets sur les coûts associés à la famille (notamment les services de garde) étant donné que la croissance de cette clientèle cible n'est que de 0,1 % sur la même période. Dans ce cas, les coûts associés à la famille augmentent au même rythme que la croissance des prix, la démographie n'ayant que très peu d'effets sur les coûts de reconduction de ces programmes. Les dépenses associées à l'éducation et à l'enseignement supérieur se situent un peu entre les deux. La croissance prévue des coûts de reconduction des programmes dans ce domaine sur la période est de 2,6 %, soit 1,9 % venant de la croissance des prix liés à ce secteur et 0,6 % de la croissance de la clientèle. Cette dernière est surtout constituée de la population des groupes d'âge de 5 à 16 ans et de 17 à 24 ans dont la croissance respective est de 1,1 % et 0,3 %.

Tableau 7 : Croissance de la population du Québec (taux de croissance annuel moyen en pourcentage)

	De 2008 à 2018	De 2019 à 2028
Croissance de la population totale	0,9	0,7
Croissance de la population par groupe d'âge		
Moins de 5 ans	1,3	0,1
5 à 16 ans	-0,1	1,1
17 à 24 ans	-0,3	0,3
25 à 64 ans	0,5	-0,3
65 ans et plus	3,5	3,1

Source : Ministère des Finances du Québec (2018). Le Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques, p. B.57.

On doit garder en tête que cette estimation inclut les effets des mesures mises en place dans le budget 2018-2019 et celles des budgets précédents. Par conséquent, dans la croissance estimée

des coûts de reconduction des dépenses dans le rapport préélectoral, sont inclus des ajouts et des modifications aux services à la population. Par ailleurs, on peut supposer que sur une période de dix ans, ces modifications de services ont une influence de plus en plus faible au fur et à mesure que les années avancent. Par conséquent, même si on sait que la croissance du coût de maintien des services est probablement inférieure à 3,1 %, elle ne devrait pas trop s'en éloigner.

Un regard sur le dernier budget présenté en mars 2020 par le ministre des Finances, soit avant la pandémie, montre que la croissance des dépenses de portefeuille semblait tendre vers les 3 % à moyen et long terme. Le tableau 8 indique que, malgré une croissance des dépenses de portefeuille de 7,4 % en 2019-2020 et de 5,1 % en 2020-2021, le gouvernement réussissait à dégager un surplus de 1,9 milliard de dollars pour 2019-2020 et revenait à l'équilibre budgétaire en 2020-2021.

Tableau 8 : Cadre financier présenté dans le Budget 2020-2021 de mars 2020 (millions de dollars)

	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022	2022- 2023	2023- 2024	2024- 2025
Total des revenus	117 943	121 295	125 152	128 623	132 221	135 869
<i>Variation en %</i>	2,8	2,8	3,2	2,8	2,8	2,8
Dépenses de portefeuille	104 962	110 300	113 617	116 837	120 375	123 664
<i>Variation en %</i>	7,4	5,1	3,0	2,8	3,0	2,7
Service de la dette	7 845	8 266	8 630	8 683	8 420	8 460
<i>Variation en %</i>	-10,1	5,4	4,4	0,6	-3,0	0,5
Perte dans CSeries	-603	-	-	-	-	-
Écart à résorber	-	-	125	250	250	250
Surplus (déficit)	4 533	2 729	3 030	3 353	3 676	3 995
Versement des revenus consacrés au Fonds des générations	- 2 633	- 2 729	- 3 030	- 3 353	- 3 676	- 3 995
Solde budgétaire selon la Loi sur l'équilibre budgétaire	1 900	-	-	-	-	-

Source : Ministère des Finances (2020). Votre avenir. Votre Budget. Plan budgétaire 2020-2021. Mars 2020, p. F.26.

Si on compare ces croissances avec le coût de reconduction des programmes estimé dans le Rapport préélectoral, on pourrait conclure que le gouvernement traversait alors une période d'expansion. Mais pour en arriver à une telle conclusion, il faudrait extraire l'effet conjoncturel. L'environnement économique exceptionnel qu'a connu le Québec au cours de ces deux années a probablement rendu possibles ces largesses et n'est probablement pas le reflet d'un effort délibéré du gouvernement de stimuler l'économie. D'ailleurs, les résultats obtenus de l'impulsion budgétaire au Québec pour 2019, comme présentés à la figure 2, affichaient un résultat nul. Par la suite, les prévisions budgétaires du ministre semblent montrer un retour à une croissance économique égale à celle du potentiel de l'économie québécoise avec des dépenses alignées sur le coût de reconduction des dépenses de programmes. Tout cela permet au ministre d'équilibrer son budget avec un même niveau de services publics.

Ceci étant dit, le Secrétariat du Conseil du trésor publie depuis l'exercice 2018-2019 dans le Budget des dépenses des estimations du coût de reconduction des programmes et des écarts à

résorber selon les dépenses de programmes prévues au budget. Par exemple, dans le Budget des dépenses publié par le Secrétariat du Conseil du trésor au même moment que le dépôt du budget du gouvernement pour l'exercice 2020-2021, on pouvait constater que l'objectif des dépenses de programmes était équivalent au coût de reconduction des programmes. C'est normal étant donné que le coût de reconduction des programmes inclut les nouvelles mesures annoncées au budget. Il y présente aussi le coût du maintien des services.

5.2 Coût du maintien des services

Le tableau 9 explique la mécanique des coûts de la reconduction des programmes dans laquelle apparaît la notion du coût de maintien des services. Au cours de l'exercice 2019-2020, les dépenses de programmes ont atteint 82 532 millions de dollars. Pour maintenir la même prestation de services qu'en 2019-2020 en 2020-2021, le Secrétariat du Conseil du trésor estime qu'il en coûtera 1 687 millions de dollars, soit une augmentation de 2 %. Le coût de maintien des services représente le coût pour maintenir l'ensemble des services en place, sans ajout ou bonification de service.

Tableau 9 : Coût de reconduction des programmes 2020-2021

Dépenses de programmes réalisées en 2019-2020 (A)	82 532 M\$
Coût de maintien des services (B)	1 687 M\$ (augmentation de 2 %)
Coût des programmes reconduits en 2020-2021 (A + B)	84 219 M\$ (+ 2 %)
Dépenses prévues en 2020-2021 (C)	86 191 M\$ (+ 4,4 %)
Ajout de programmes ou augmentation de la prestation de services (C - A - B)	1 972 M\$ (augmentation de 2,4 %)

Source : Secrétariat du Conseil du trésor, Budget des dépenses 2020-2021, Volume 1. p. 11

Par ailleurs, le gouvernement a prévu de dépenser 86 191 millions de dollars dans son budget de 2020-2021. Cela représente 1 972 millions de dollars que le gouvernement utilisera pour bonifier certains services ou annoncer de nouvelles initiatives dans le cadre du budget 2020-2021. Comme le gouvernement maintient la prestation de services fournis en 2019-2020 et alloue presque 2 milliards de dollars à de nouvelles initiatives, on peut avancer que l'austérité n'était pas au menu de l'exercice 2020-2021. Ce raisonnement permet de conclure que, même si le gouvernement avait prévu n'augmenter les dépenses que de 1 687 millions de dollars ou moins de 2 %, cela n'aurait pas représenté une réduction de la prestation de services à la population, ni de l'austérité.

Toujours selon le Budget des dépenses 2020-2021, le tableau 10 montre les coûts de reconduction des programmes pour le cadre financier 2020-2021 à 2022-2023. Il est intéressant de constater que la prévision des dépenses de programmes du gouvernement est systématiquement inférieure au coût de reconduction des programmes pour 2021-2022 et 2022-2023. Est-ce alors à dire que le gouvernement prévoit deux années d'austérité ? Pas vraiment, parce que les coûts de reconduction de programmes pour l'exercice 2021-2022 présentés au tableau 10 incluent à la fois le coût de maintien des services et le coût de la récurrence des mesures annoncées dans le Budget 2020-2021 et celles des budgets antérieurs.

Tableau 10 : Coûts de reconduction de programmes 2020-2021 à 2022-2023 (en millions de dollars)

	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Coûts de reconduction des programmes	86 191,1	89 925,3	93 384,9
<i>Variation en %</i>	-	4,3 %	3,8 %
Prévisions des dépenses de programmes	86 191,1	89 225,9	92 449,5
<i>Variation en %</i>	-	3,5 %	3,6 %
Écart à résorber	-	699,4	935,4

Source : Secrétariat du Conseil du trésor, Budget des dépenses 2020-2021, Volume 1. p. 11

Il serait donc d'un grand intérêt que le gouvernement publie de manière distincte, lors des prochains Budgets des dépenses, le coût de maintien des services et le coût de reconduction des programmes. Dans les faits, si le gouvernement indique une croissance des dépenses de programmes inférieure au coût de maintien des services, il y aura là un signe d'austérité ou de restrictions dans les services. Toutefois, la réponse ne sera pas systématique, car il faut aussi tenir compte de la variation des revenus fiscaux. Il ne faut pas oublier qu'une diminution des services pourrait être compensée d'une certaine manière par une baisse du fardeau fiscal.

Pour l'instant, la conclusion qu'on pourrait tirer de cette discussion autour du coût de reconduction de programmes et du coût de maintien des services est que bien qu'imparfaite pour identifier l'austérité, elle permet néanmoins d'en baliser les contours. En effet, si on considère que le coût de reconduction des programmes défini sur une longue période, comme il a été présenté dans le Rapport préélectoral (2018), constitue une approximation du coût de maintien des services, on pourrait supposer que le coût de maintien des services devrait exiger une croissance des dépenses de programmes de l'ordre de 2,0 % à 3,0 %. Par conséquent, une croissance des dépenses de programmes du gouvernement inférieure à cela pourrait indiquer une période d'austérité. Mais ici encore, il ne faut pas perdre de vue qu'il y a deux côtés à une médaille et que l'aspect des revenus autonomes du gouvernement n'est pas considéré.

6. ANALYSE DU CADRE FINANCIER 2020 À 2023

Jusqu'ici, la réflexion s'est attardée à identifier et circonscrire les périodes d'austérité au cours des années 1982 à 2019. Cela a permis de valider notre méthodologie et de bien cerner les difficultés du concept. Mais l'objectif véritable d'une analyse sur l'austérité reste idéalement de déterminer si on se dirige vers des années austères dans le futur. Si l'analyse précédente a permis d'identifier relativement bien les périodes d'austérité telles que perçues par la population en général, tout indique qu'on est sur la bonne voie pour projeter notre analyse sur le cadre financier du gouvernement et voir si ce qui est prévu pour les années à venir, au moment d'écrire ces lignes, s'apparente ou non à de l'austérité.

Pour réaliser les estimations précédentes, les données des comptes économiques provenant de Statistique Canada et de l'ISQ ont été utilisées. Ces informations statistiques permettent de travailler sur un horizon beaucoup plus long que ce que permettraient les données des comptes publics ou plus précisément celles qu'on retrouve dans les budgets du gouvernement. Par contre, les deux organismes ne fournissent pas de prévisions sur l'horizon du cadre financier du gouvernement, soit cinq ans, ce qui empêche d'effectuer l'exercice de prévisions souhaité. Pour contourner le problème, il est nécessaire d'utiliser les données des comptes publics telles qu'elles sont présentées par le ministère des Finances dans les documents budgétaires.

L'inconvénient avec les informations budgétaires est que le gouvernement a procédé à plusieurs reprises à des réformes comptables qui perturbent les séries temporelles. Par exemple, les réformes comptables de 1997, 2006 et 2009 rendent difficile la comparaison des informations avant et après ces réformes.

Malgré ces difficiles comparaisons à partir des informations budgétaires, les estimations de l'impulsion budgétaire ont été testées avec les données des comptes publics. Les résultats montrent qu'il y a une cohérence avec les estimations réalisées à partir des comptes économiques, à l'exception de l'année 2015 qui s'affiche maintenant comme une année d'austérité. Ce résultat, combiné avec celui de l'analyse des indicateurs complémentaires, permet donc d'ajouter l'année 2015 à la liste des années d'austérité. Par ailleurs, cette cohérence entre les deux estimations sur presque l'ensemble de la période ouvre la porte à une utilisation des informations du cadre financier de la dernière mise à jour économique du ministre des Finances¹¹ pour calculer l'impulsion budgétaire pour les exercices 2020-2021 à 2022-2023.

Pour évaluer l'impulsion budgétaire, il faut impérativement isoler les effets conjoncturels sur le solde budgétaire. La pandémie est un élément conjoncturel important qui a forcé le gouvernement à intervenir massivement, notamment dans le domaine de la santé. Aussi, au-delà de l'effet conjoncturel sur les recettes fiscales du gouvernement du Québec, la pandémie a affecté à la hausse les dépenses publiques et a diminué les revenus provenant des entreprises

¹¹ Ministère des Finances (2020). *Tout le Québec s'investit. Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2020.

gouvernementales. Il a donc fallu faire les ajustements nécessaires dans les données des comptes publics pour extraire les conséquences exceptionnelles de la pandémie sur les finances publiques. L'annexe 1 montre les ajustements effectués aux revenus et aux dépenses du gouvernement du Québec.

Comme mentionné précédemment, il est difficile d'évaluer précisément le PIB potentiel. Ceci est d'autant plus vrai que la pandémie pourrait l'avoir modifié. Il est en effet fort possible que certaines capacités de production soient définitivement fermées ou que le bassin de main-d'œuvre se soit rétréci. Pour contrer l'incertitude qui peut influencer le niveau du PIB potentiel, les estimations de l'impulsion budgétaire ont été réalisées avec deux scénarios : un scénario de base et un scénario fort. Par exemple, l'hypothèse forte considère que l'économie fonctionnait à son plein potentiel tout juste avant la pandémie et que le PIB potentiel conservera le même rythme de croissance. Le scénario de base considère plutôt que l'économie évoluait au-dessus de son potentiel tout juste avant la pandémie et fait l'hypothèse d'une croissance plus faible du PIB potentiel jusqu'en 2022-2023. Le tableau 11 présente les mesures de l'impulsion budgétaire obtenues à partir des données des comptes publics du cadre financier du gouvernement pour les années 2020 à 2022 pour ces deux hypothèses sur le PIB potentiel. On remarquera que les résultats sont très semblables et qu'ils varient peu en fonction de l'hypothèse retenue d'évolution du PIB potentiel.

Tableau 11 : Estimation de l'impulsion budgétaire au Québec de 2020 à 2022 (en pourcentage)

Année	Scénario de base du PIB potentiel	Scénario fort du PIB potentiel
2020-2021	1,0	0,8
2021-2022	0,4	0,3
2022-2023	0,0	-0,1

Source : Calculs de la CFFP

De bonnes nouvelles se dégagent du tableau 11. Selon les données présentées dans la mise à jour économique de novembre 2020, l'impulsion budgétaire est positive ou près de zéro pour les trois années considérées, limitant d'autant les risques de voir surgir de l'austérité. L'année 2020-2021 pourrait même se qualifier d'année d'expansion si on considère un seuil de 1 % et le scénario de base pour le PIB potentiel, mais ce résultat est largement attribuable à la hausse des investissements publics, qui inclut un devancement de 2,9 milliards de dollars afin de contrecarrer les effets de la pandémie sur l'économie québécoise¹². Pour l'instant, il n'y a donc pas lieu d'appréhender l'austérité. Toutefois, il faudra attendre le réel plan de retour à l'équilibre sur un horizon de cinq ans avant d'affirmer avec plus de certitude qu'on ne sera pas forcé de traverser une période difficile de restriction budgétaire pour atteindre les exigences de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

¹² Voir Ministère des Finances (2020), *Portrait de la situation économique et financière 2020-2021 - juin 2020*, p. B.21. Sans cette accélération des dépenses en infrastructure, l'impulsion budgétaire serait de 0,1 % avec le scénario de base du PIB potentiel et de 0,0 % avec le scénario fort.

Dans le but de confirmer les estimations de l'impulsion budgétaire, le tableau 12 présente aussi les indicateurs complémentaires calculés à partir des prévisions contenues dans la mise à jour économique de novembre 2020. Les résultats montrent bien la difficulté d'identifier les périodes d'expansion et d'austérité en analysant uniquement ces indicateurs.

Tableau 12 : Comparaison de l'évolution des dépenses de programmes et des revenus autonomes par rapport à la croissance économique et à l'inflation (2020-2022)

Année	Dépenses de programmes	Dépenses de programmes par habitant	IPC	PIB nominal	Revenus autonomes
2020-2021	13,1	12,4	0,8	-4,6	-3,6
2021-2022	-4,1	-4,8	1,6	6,9	6,8
2022-2023	3,0	2,3	2,1	4,7	4,5

Sources : Ministère des Finances et calculs de la CFFP

On remarque que les indicateurs pour l'année 2020-2021 montrent une forte expansion. Les dépenses de programmes explosent et sont nettement supérieures à l'inflation. Par ailleurs, les revenus autonomes diminuent à un rythme semblable à celui du PIB nominal laissant présager peu de changements du fardeau fiscal. Dans les faits, c'est l'importance du facteur conjoncturel qui brouille les informations. On comprend qu'en 2020-2021, les dépenses ont fortement augmenté pour faire face à la pandémie, cette dernière ayant également fortement affecté les revenus autonomes à la baisse. En 2021-2022, la situation se renverse complètement alors que le retour à la normale se produit en 2022-2023. En excluant les dépenses reliées à la pandémie en 2020-2021 et en 2021-2022, la croissance des dépenses par habitant se situerait à 3,9 % et 2,4 % respectivement, ce qui serait supérieur à l'inflation et indiquerait possiblement une augmentation de la fourniture des services publics à la population. Ces informations confirment donc l'absence d'austérité dans la fourniture des services publics pour ces trois années au Québec.

CONSTATS ET CONCLUSIONS

Force est de constater que l'austérité reste un concept relativement intangible. Difficile d'établir un contour bien défini départageant ce qui est ou n'est pas de l'austérité. Il restera donc toujours une bonne part d'ombre autour de ce terme. Cela dit, il est utile de circonscrire certains éléments à considérer avant de l'utiliser, car il peut générer beaucoup d'émotion et être parfois source de discours enflammés.

Strictement, l'austérité correspondrait à un changement notable et délibéré dans les politiques publiques visant à rétablir l'équilibre budgétaire structurel, c'est-à-dire qui n'est pas occasionné par des effets conjoncturels temporaires. Ainsi, un premier élément important à retenir est qu'il faut arriver à distinguer les variations dans les finances publiques pour exclure celles qui viennent de la conjoncture économique.

Un deuxième constat est qu'il faut comprendre qu'une politique d'austérité peut venir autant de gestes de réduction des dépenses que d'augmentation d'impôts et de taxes. Limiter la définition uniquement à des coupes de dépenses serait oublier un aspect important du concept et pourrait entraîner des conclusions erronées. Par exemple, ni une hausse de recettes pour financer une nouvelle dépense ni une dépense éliminée accompagnée d'une baisse d'impôts ne devraient être associées a priori à de l'austérité.

Il faut aussi être capable de mesurer l'ampleur des gestes posés pour éviter de qualifier toutes révisions annuelles, même légères, d'austérité. Par exemple, il ne faut pas que l'abandon de programmes inefficaces ou mal adaptés, ou la livraison de services équivalents à la population à meilleur coût, soient faussement interprétés comme une politique d'austérité, uniquement parce que ces gestes font diminuer les dépenses de programmes. La définition doit donc permettre d'aller au-delà des périodes d'ajustements mineurs dans les finances publiques.

Un regard analytique des données de 1981 à 2019 par l'approche de l'impulsion budgétaire montre qu'il y a bien eu des années d'austérité au Québec (1982, 1987 et 1995 à 1997) et des périodes d'expansion (2001, 2007 et 2008). Ces années peuvent également être validées par l'approche narrative ou historique et par l'analyse de données complémentaires. Quant à la période 2014 à 2016, « période d'austérité » selon plusieurs analyses politico-économiques ou journalistiques, l'approche de l'impulsion budgétaire ne permet pas de la qualifier d'austère. Mais même si certaines années ne rencontrent pas les seuils pour porter ce qualificatif par l'approche de l'impulsion budgétaire, elles peuvent néanmoins en avoir les attributs, notamment l'année 2015. L'analyse des indicateurs complémentaires ou encore l'utilisation des données des comptes publics, plutôt que celles des comptes économiques, montre que l'année 2015 a présenté les caractéristiques d'une période de restriction budgétaire ou d'austérité, ce qui n'est cependant pas aussi clair pour les autres années de cette période.

Sur une très courte période, le coût de maintien des services pourrait être une méthode prometteuse et assez juste pour identifier les périodes d'austérité. Ce coût tient compte à la fois

de la rémunération prévue des employés de l'État telle qu'inscrite dans les conventions collectives, de l'augmentation des dépenses due à l'augmentation des prix des biens et services achetés par le gouvernement et de l'évolution des clientèles des programmes. Si la croissance des dépenses de programmes prévues dans le cadre financier du gouvernement est inférieure à celle nécessaire pour maintenir les services, il y a là un signe qu'une période d'austérité s'annonce. Mais tout est une question d'ampleur. Quel serait l'écart permettant de distinguer une période d'ajustements mineurs d'une véritable période d'austérité ? Si le maintien des services exige une croissance des dépenses de 3,5 % et que le gouvernement prévoit une croissance des dépenses de programmes de 3,3 %, peut-on décréter, sans se tromper, que le Québec entre dans une période d'austérité ? Pas nécessairement, d'où l'importance de pousser l'analyse un peu plus loin. Chose certaine, le gouvernement devrait s'assurer, dans un esprit de transparence, de rendre disponible cette information sur le coût de maintien des services.

Si les estimations de l'impulsion budgétaire restent la principale source pour analyser les périodes d'austérité, il faut reconnaître que cette méthode reste sujette à la détermination adéquate de la notion du PIB potentiel. Or, dans le cadre de la situation pandémique actuelle, il pourrait y avoir eu (et y avoir encore), par exemple, une destruction d'une partie de la capacité de production. Ou encore, le marché du travail pourrait être perturbé par une baisse de la population active due à une diminution de l'offre de travail dans certaines catégories d'âge. Évidemment, malgré ces incertitudes, cette méthode reste opportune.

Au cours des prochaines semaines, mois et même années, le terme « austérité » risque de revenir souvent sur la place publique. Ce contexte nécessite qu'on encadre un peu plus sa définition, mais surtout son utilisation. À quoi fait-on référence lorsqu'on utilise ce terme ? Est-ce que la signification est la même pour tous et toutes ? Non, mais il faut éviter de qualifier toute hausse de la croissance de revenus autonomes supérieurs à celle du PIB nominal ou toute baisse dans la croissance des dépenses de programmes par habitant, par exemple, comme étant de l'austérité. Un cadre d'analyse plus global permettrait d'éviter des jugements trop hâtifs, qui pourraient d'ailleurs nous détourner des ajustements nécessaires visant des objectifs de soutenabilité à moyen et à long terme.

Enfin, il est utile de rappeler que, même lorsque le ministre des Finances estime la présence d'un déficit structurel du Québec de l'ordre de 5 à 7 milliards de dollars, cela ne signifie pas d'office qu'il y aura assurément des politiques d'austérité pour rétablir l'équilibre budgétaire. Il faudra voir les gestes posés et leur ampleur. À cet égard, le prochain budget et le futur plan de résorption des déficits devraient donner des pistes pour voir s'il sera possible de garder le cap sur le retour à l'équilibre budgétaire sans pour autant devoir traverser une période d'austérité.

Le présent exercice a voulu apporter un éclairage à un concept relativement flou. Cet éclairage s'est effectué par une combinaison d'estimations découlant de l'approche de l'impulsion budgétaire, d'une analyse historique et d'interprétation d'indicateurs complémentaires. Aussi, l'analyse du concept d'austérité est demeurée à un niveau macroéconomique. Cela signifie que, même si on ne constate pas d'austérité pour l'ensemble de l'économie, il peut arriver que certains

groupes soient affectés négativement par des décisions du gouvernement. En somme, des coupures de services peuvent toucher des groupes particuliers sans qu'on puisse constater de l'austérité dans l'ensemble de l'économie. De la même manière, la mise en place d'une politique d'austérité peut affecter la population inégalement, certains groupes étant touchés plus durement que d'autres. Des inégalités d'application pourraient aussi se constater dans le cas d'une politique d'expansion. Cet aspect important n'a pas été abordé dans la présente étude.

En définitive, la détermination des périodes d'austérité repose sur plusieurs éléments d'informations qui doivent converger vers une même conclusion. Malgré l'imprécision qui subsiste parfois dans les critères d'analyse, il faut espérer que les balises exposées ici contribueront à faire en sorte que les utilisateurs de l'expression « austérité » préciseront leur pensée en y faisant référence.

BIBLIOGRAPHIE

Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*. Tax policy and the economy, 24(1), 35-68.

Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When it Works and when it Doesn't*. Princeton University Press.

Alesina, A., & Perotti, R. (1995). *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*. Economic policy, 10(21), 205-248.

Anderson, B., & Minneman, E. (2014). *The abuse and misuse of the term "Austerity" Implications for OECD countries*. OECD Journal on Budgeting, 14(1), 109-122.

Barnett, R. et C. Matier (2010), *Estimating Potential GDP and the Government's Structural Budget Balance*, Bureau du Directeur parlementaire du budget, Gouvernement du Canada.

Blanchard, O. J. (1990). *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators* (No. 79). OECD Publishing.

Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.

Bramall, R., Gilbert, J., & Meadway, J. (2016). *What is austerity?* New Formations, 87(87), 119-140.

Breuer, C. (2019), *Expansionary Austerity and Reverse Causality: A Critique of the Conventional Approach*. Institute for New Economic Thinking, Working Paper No.98.

Couturier, Eve-Lyne et Simon Tremblay-Pépin (2015). *Les mesures d'austérité et les femmes : analyse des documents budgétaires depuis novembre 2008*. Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 58 p.

Godbout, Luc et Julie S. Gosselin (2019). *Équilibre budgétaire et cycle économique : Les surplus conjoncturels bien présents dans certaines provinces et au Québec*. Regard 2019/08, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Décembre 2019.

Gosselin, Julie S. et Luc Godbout (2019). *Équilibre budgétaire dans les provinces canadiennes : Perspectives sur le rôle des cycles économiques*. Cahier de recherche 2019/08, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Juin 2019.

Guajardo, J., Leigh, D., & Pescatori, A. (2014). *Expansionary austerity? International evidence*. Journal of the European Economic Association, 12(4), 949-968.

Langevin, Raphaël et Emanuel Guay (2018). *L'austérité a-t-elle contribué à la relance économique au Québec ?* Institut de recherche et d'information socio-économiques, rapport de recherche, juin 2018, 52 p.

Ministère des Finances du Québec (2020). *Tout le Québec s'investit. Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2020.

Ministère des Finances du Québec (2020). *Portrait de la situation économique et financière*. Juin 2020.

Ministère des Finances du Québec (2018). *Le Rapport préélectoral sur l'état des finances publiques du Québec*. Août 2018.

Ministère des Finances du Québec. Documents budgétaires. Diverses années.

Molnar, M. (2012). «Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? », *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2012/1, 123-149.

OECD (2019). « Perspectives économiques de l'OCDE no. 106 (Édition 2019/2) », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (database).

OCDE. (2011). *Restoring public finances: Fiscal consolidation in OECD countries*. OECD Journal on Budgeting, 2011(2).

OCDE. (2008). OECD (2008), « Perspectives économiques de l'OCDE no. 84 (Édition 2008/2) », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (database).

Price, R., T. Dang et J. Botev (2015). *Correction des soldes budgétaires en fonction des variations cycliques : Nouvelles estimations d'élasticités des impôts et des dépenses pour les pays de l'OCDE*. Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 1275, Éditions OCDE, Paris,

Romer, C. D., & Romer, D. H. (2010). *The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks*. American Economic Review, 100(3), 763-801.

Secrétariat du Conseil du trésor (2020). *Un Québec plus vert et plus fier. Stratégie de gestion des dépenses. Renseignements supplémentaires*. Budget de dépenses 2020-2021. Volume 1. Mars 2020.

Schui, F. (2014). *Austerity: The Great Failure*. Yale University Press.

ANNEXE 1 : AJUSTEMENTS AUX REVENUS ET AUX DÉPENSES POUR ÉLIMINER L'IMPACT EXCEPTIONNEL DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
Solde budgétaire ¹ – Novembre 2020	2 638	-12 347	-5 266	-3 781
Revenus autonomes				
Revenus fiscaux ²	0	85	0	0
Autres revenus	175	1 292	0	0
Revenus des entreprises gouvernementales	274	1 208	201	97
SOUS-TOTAL – Ajustements aux revenus	401	2 585	201	97
Dépenses de portefeuille				
Renforcer le système de santé	-166	-4 861	0	0
Soutenir les Québécois et l'économie	-141	-4 840	-106	0
Relancer l'économie	0	-595	-978	-274
SOUS-TOTAL – Ajustements aux dépenses	-307	-9 351	-1 084	-274
Provision pour risques économiques et autres mesures de soutien et de relance	0	-4 000	-3 000	-1 000
Solde budgétaire ajusté	3 346	3 589	-981	-2 410

Notes :

1. Il s'agit du solde budgétaire au sens des comptes publics.
2. Pour l'exercice 2020-2021, l'ajustement de 85 millions reflète le crédit de cotisation des employeurs au Fonds des services de santé à l'égard des employés en congé payé pour les employeurs admissibles à la Subvention salariale d'urgence du Canada.

Sources : Ministère des Finances du Québec (2020), *Portrait de la situation économique et financière 2020-2021 - juin 2020* ; Ministère des Finances du Québec (2020), *Le point sur la situation économique et financière – Automne 2020*.

ANNEXE 2 : SOURCES DE DONNÉES

Recettes et dépenses	Source
Impôts sur les revenus en provenance des ménages	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Impôts sur les revenus en provenance des sociétés et des entreprises publiques	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0314-01 et 36-10-0450-01.
Impôts sur la production et les produits	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Taxes sur la rémunération	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Cotisations aux régimes d'assurance sociale	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Revenus d'intérêt	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0318-01 et 36-10-0450-01
Revenus de placements	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0318-01 et 36-10-0450-01
Transferts courants en provenance des ménages	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Transferts courants en provenance des institutions sans but lucratif au service des ménages	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0477-01 et 36-10-0450-01.
Transferts courants en provenance des administrations publiques	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0314-01 et 36-10-0450-01.
Dépenses finales nettes en biens et services	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Transferts courants aux ménages	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Transferts courants aux administrations publiques	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0314-01 et 36-10-0450-01.
Transferts courants aux institutions sans but lucratif au service des ménages	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableaux 36-10-0314-01 et 36-10-0450-01.
Subventions aux entreprises	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Intérêts sur la dette	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0314-01 et 36-10-0450-01.
Investissement en capital fixe	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0222-01, 36-10-0314-01 et 36-10-0450-01.
Consommation de capital fixe	ISQ, Revenus et dépenses de l'administration publique provinciale. Statistique Canada, Tableau 36-10-0450-01
Transfert net de capital	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0314-01 et 36-10-0450-01.
Investissement en stock	Statistique Canada, Tableaux 36-10-0312-01 et 36-10-0450-01.

Les données utilisées proviennent des comptes économiques de Statistique Canada et de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ). L'ISQ publie annuellement des séries continues pour certaines variables dans ses comptes économiques. Lorsque celles-ci n'étaient pas disponibles, les données archivées de Statistique Canada ont été utilisées pour la période 1981 à 2006, et leurs données mises à jour à partir de 2007. Dans la mesure du possible, un exercice de validation a été effectué pour s'assurer que les totaux des données archivées par provinces étaient cohérents avec les données à jour pour l'ensemble du Canada (tableau 36-10-0477-01 de Statistique Canada) ; c'est le cas pour les données de l'impôt des sociétés et du service de la dette, notamment.

Toutes les périodes et variables potentiellement problématiques ont été identifiées. Les écarts sont particulièrement importants pour les bénéfices remis des entreprises publiques entre 1997 et 2006 (tableau 36-10-0484-01 pour validation agrégée), mais même en attribuant l'entièreté de l'écart canadien au Québec, ce qui apparaît peu raisonnable, les résultats ne changent pas de manière significative. Les autres variables affectées sont les transferts aux institutions sans but lucratif au service des ménages, qui ne sont pas disponibles avant 2007 et qui ont été estimés à 20 % du total canadien (les résultats ne changent pas significativement en utilisant un seuil de 25 %), les transferts entre les provinces et les municipalités (laissés tels quels, car les écarts semblaient faibles), et les investissements du gouvernement (ajustés pour que le total des investissements publics soit conforme aux données de formation brute de capital fixe des administrations publiques publiées avec le PIB et disponibles à partir de 1981).