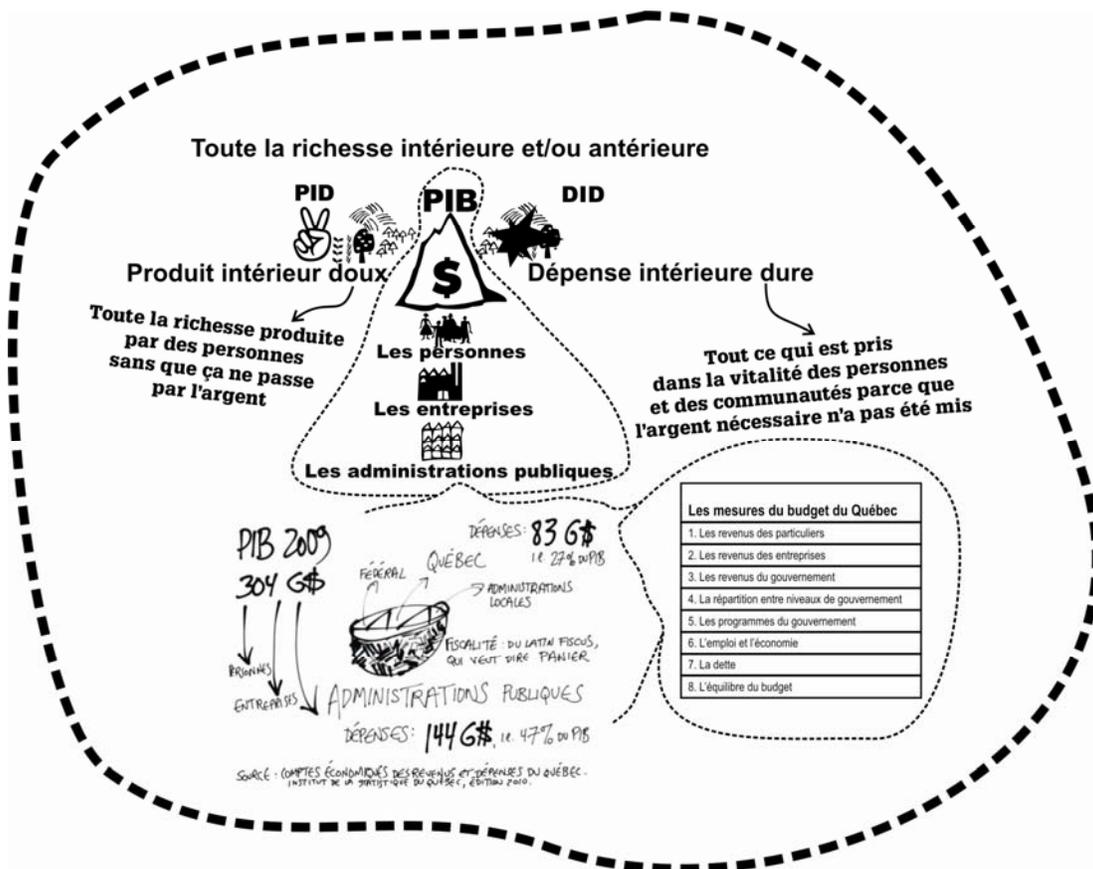


Le budget du Québec 2011-2012

À propos des concepts et de la méthode
qui alimentent les analyses budgétaires
produites pour le Collectif pour un Québec sans pauvreté
... dont celle de cette année

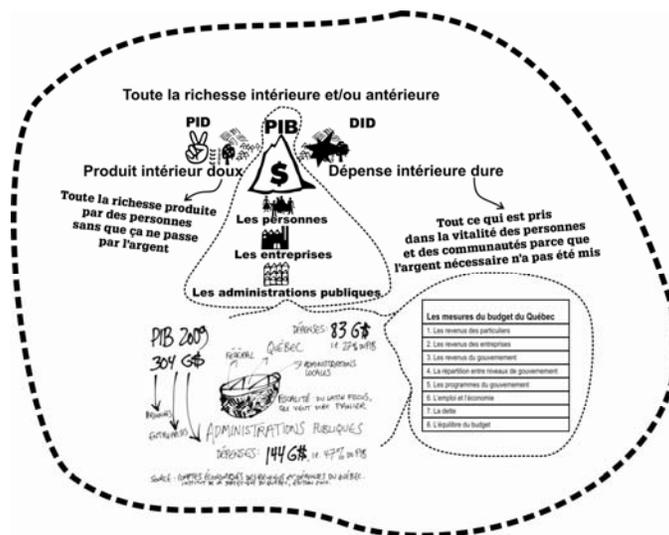


Document produit par Vivian Labrie



Collectif pour un Québec sans pauvreté

Août 2011



À chaque année depuis plus de dix ans, le Collectif pour un Québec sans pauvreté publie une analyse détaillée du budget du Québec accompagnée d'un article de fond¹. Celle-ci cumule d'année en année les mesures annoncées selon une méthode élaborée entre 1998 et 2000 avec un petit groupe de personnes en situation de pauvreté, le Carrefour de savoirs sur les finances publiques, en marge d'un dialogue entamé avec le ministre des Finances du Québec et des fonctionnaires de ce ministère. Cette méthode a été reprise ensuite par le Collectif. Au départ une simple section dégageait les faits saillants repérés dans l'analyse détaillée, à la fois d'un point de vue global et du point de vue de la lutte contre la pauvreté. Par la suite, l'analyse détaillée devenant plus volumineuse en cumulant les annonces d'une année à l'autre, cette section a été détachée de l'ensemble pour devenir un article autonome. D'une année à l'autre, l'angle de l'article change, en fonction des mesures annoncées, des tendances qu'elles dessinent et des transformations qu'elles opèrent.

Dans le budget 2011-2012, l'analyse des mesures à partir de la méthode habituelle a présenté des difficultés qui méritaient d'être mises en évidence pour ce qu'elles pouvaient révéler des choix de gestion de l'administration publique et de leurs conséquences possibles sur le contrat social implicite qui existe entre la population québécoise et son gouvernement depuis la Révolution tranquille.

Pour en parler, il devenait nécessaire de faire plus ample état de la méthode d'analyse en question et de ses fondements conceptuels. Comme ceux-ci méritent par ailleurs d'être rappelés périodiquement pour en garder la mémoire et pour permettre aux personnes qui consultent cette analyse pour une première fois de s'y retrouver, il a été décidé d'en faire un document séparé qui pourrait être ajusté au besoin d'année en année. Les quatre précisions suivantes devraient suffire pour prendre connaissance de l'analyse de cette année².

¹ Les documents en question pour le budget du Québec 2011-2012 sont disponibles aux liens suivants : http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Qubec_2011-2012-Article_de_fond-ok.pdf et http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Qubec_2011-2012-Analyse_detaillee-ok.pdf.

² Pour plus d'informations voir aussi l'article de 2008 qui présentait une analyse des tendances sur dix ans à partir de cette méthode : http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/090225-Les_budgets_du_Qubec_accumules-Budget_2008-2009-Article_de_fond-ok.pdf.

1. Le budget du Québec en tant qu'opération centrée sur le Produit intérieur brut (PIB) et sur la part des administrations publiques dans l'économie monétaire. Le point de départ de cette série d'analyses annuelles doit être situé dans l'intention du Carrefour de savoirs sur les finances publiques qui était d'établir un dialogue «entre milliards et cennes noires» entre des personnes en situation de pauvreté, qui doivent se débrouiller avec très peu au quotidien et porter attention au moindre sou, et d'autres personnes, qui, dans le registre des millions et des milliards, ont à voir avec les décisions de finances publiques qui éventuellement ont un impact sur les conditions de vie des plus pauvres comme des plus riches. Au début de ses travaux en 1998, le groupe s'est donc intéressé à la notion de richesse, à ses indicateurs et à la manière dont fonctionnent les finances publiques. Pour faire une histoire courte³, il s'est intéressé au cadre économique, centré sur le PIB, soit la compilation des échanges monétaires dans la société, dans lequel fonctionne officiellement la société. Ce cadre étant insuffisant pour inclure l'expérience non monétaire de la richesse vécue par les participantEs, le groupe l'a élargi pour y inclure d'autres concepts.



Le résultat, représenté dans le schéma ci-dessus, peut être décrit comme suit.

Le PIB, souvent assimilé à la richesse produite sur un territoire pendant une période de temps donnée, est en fait le résultat de l'addition des revenus ou des dépenses de trois entités particulières : les particuliers, les entreprises et les administrations publiques. Il ne correspond pas à toute la richesse produite et ne décrit pas que des activités de production de richesse. Il ne discrimine pas en fait les activités de production de richesses des activités de destruction de celles-ci, son repère étant la transaction monétaire et non son objet. En fait, il décrit le processus des échanges monétaires dans une société tels qu'ils sont comptabilisés dans ce qu'on appelle les comptes économiques. Selon ce qui est comptabilisé, on parlera de PIB réel, de PIB aux prix de base, de PIB aux prix du marché et ainsi de suite⁴.

Pour décrire la richesse produite dans une société, le PIB et son univers monétaire ne suffisent pas : il faut aussi référer à la richesse produite sans passer par l'argent, ce que le Carrefour de savoirs a désigné par le terme de Produit intérieur doux (PID), et aux destructions qui viennent peser sur l'espérance de vie et de vie en bonne santé des personnes et des communautés quand certaines dépenses monétaires ne sont pas faites ou ne peuvent pas être faites, ce que le Carrefour de savoirs a désigné par le terme de Dépense intérieure dure (DID).

Si on veut parler de richesse, en amont de ce qui est produit -- ou détruit ! -- sur un territoire pendant une période de temps donnée, il faut aussi considérer ce que le groupe a appelé la «richesse intérieure» ou «richesse antérieure», par exemple les ressources naturelles, les personnes comme telles avec leur potentiel, de même que les savoirs et mémoires dont elles ont hérité.

³ D'autres détails sont accessibles dans la présentation PowerPoint suivante : <http://www.fss.ulaval.ca/universitefeministedete/Vivian%20Labrie%20UFE%2008.pdf> .

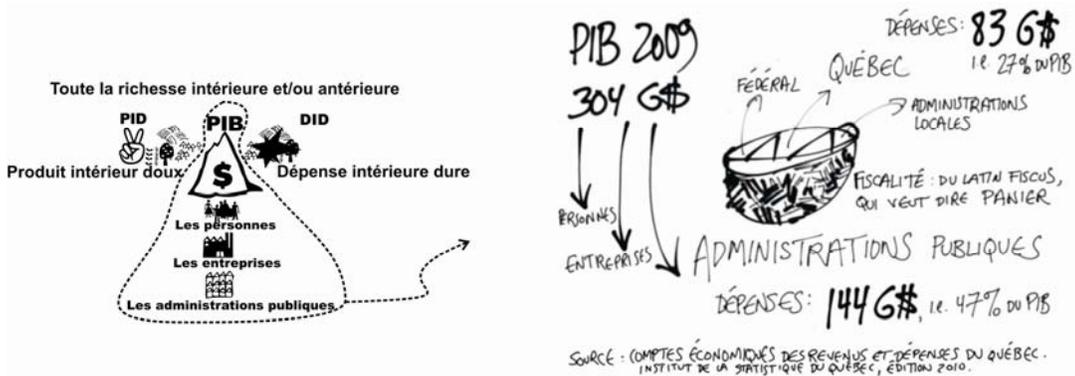
⁴ La façon la plus simple de l'appréhender est carrément de feuilleter les comptes économiques en question : http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/cptes_econo/comp-ann.htm .

À propos des concepts et de la méthode

Parler de notre rapport collectif à la richesse, c'est en fait parler de tout cela.

C'est en ayant cette réflexion élargie à l'esprit que le groupe a posé cette année-là ses questions au ministre et aux fonctionnaires et qu'il essayé de comprendre le Discours sur le budget.

2. Une méthode d'analyse en huit cases et quelques tableaux. On sait que le Discours sur le budget est exactement cela : un discours, autrement dit une manière de présenter et d'argumenter un ensemble de choix relatifs au budget public. Le budget, lui, est un budget, c'est-à-dire une prévision des revenus et des dépenses relatives aux finances publiques. Il a été aidant pour le Carrefour de savoirs sur les finances publiques à l'époque de réaliser que le mot fiscalité venait du latin *fiscus*, qui veut dire panier. Nos sociétés mettent des fonds en commun dans un panier public qui correspond en fait à la part des administrations publiques dans le PIB. Au Québec, ce panier a trois sections : la section du fédéral, la section du gouvernement du Québec, la section des municipalités et autres administrations locales. En voici la ventilation pour la dernière année disponible.



Quand, voulant s'y retrouver, les membres du Carrefour de savoirs ont tenté de regrouper logiquement les mesures annoncées dans le budget 1998-1999 en vue de se préparer au budget suivant, ils et elles en sont arrivés aux huit cases suivantes.

Les mesures du budget du Québec	
1.	Les revenus des particuliers
2.	Les revenus des entreprises
3.	Les revenus du gouvernement
4.	La répartition entre niveaux de gouvernement
5.	Les programmes du gouvernement
6.	L'emploi et l'économie
7.	La dette
8.	L'équilibre du budget

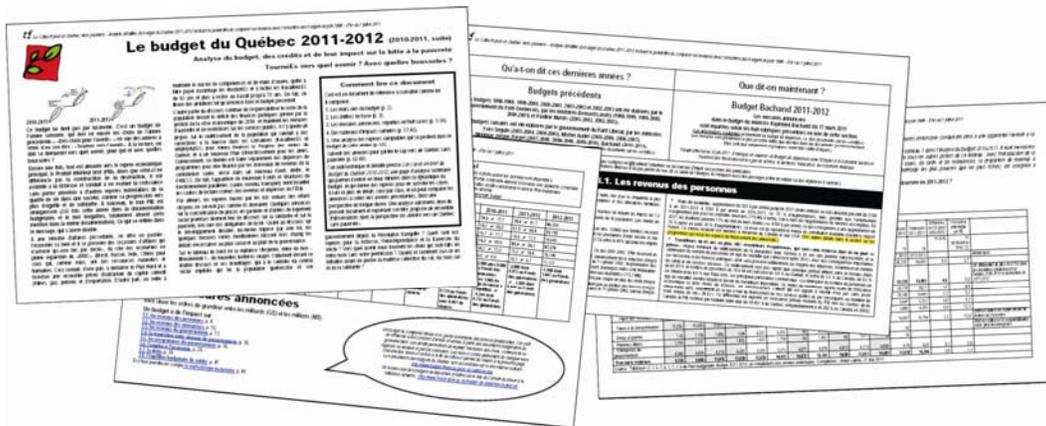
Un budget a de l'impact sur 1. les revenus des particuliers, 2. les revenus des entreprises, 3. les revenus du gouvernement, 4. les répartitions entre niveaux de gouvernement, 5. les programmes du gouvernement (ou si on préfère, ses choix de dépenses), 6. l'emploi et l'économie, 7. la dette, 8. l'équilibre budgétaire (autrement dit, le solde). Les trois premières cases réfèrent logiquement aux trois composantes du PIB. La quatrième réfère aux transferts entre les trois sections du panier. La cinquième et la sixième réfèrent à la manière d'utiliser l'argent tant dans les services publics et les protections sociales que dans la manière d'influencer l'économie. La septième case tient compte que quand on a une dette, il faut gérer cette dette et s'en occuper, y compris prévoir des paiements pour la rembourser. La huitième s'occupe du solde, autrement dit, du surplus ou du déficit entre les revenus et les dépenses, autrement dit de l'équilibre budgétaire.

Les fonctionnaires du ministère des Finances avec qui le groupe était en dialogue ont confirmé à cette époque cette ventilation, en disant que le gouvernement ne pouvait pas procéder comme ça dans la

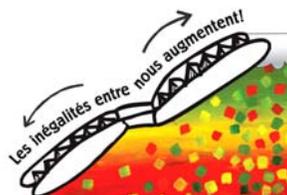
À propos des concepts et de la méthode

documentation budgétaire car il a un message à passer, mais que quand, par exemple, ils allaient au huis-clos du budget fédéral, c'était à peu près comme ça qu'ils procédaient.

Ainsi validée, la méthode a été expérimentée puis reprise d'une année à l'autre en scrutant attentivement à chaque fois l'épaisse documentation budgétaire. Cette approche a permis de constater au cours des ans comment l'accent du discours était porté d'année en année sur l'une ou l'autre de ces huit cases avec des impacts complémentaires révélant des tendances de plus long terme, notamment du côté de l'assujettissement des finances publiques aux impératifs économiques. L'apport du Carrefour de savoirs sur les finances publiques se termine ici. Il s'est ajouté éventuellement aux huit cases une case complémentaire sur la méthode comptable, en raison de variations observées dans la documentation budgétaire, ainsi que des tableaux de l'évolution des revenus et des dépenses du gouvernement d'année en année, plus divers outils permettant d'apprécier l'impact du budget du point de vue de la lutte contre la pauvreté, notamment au plan de la réduction ou non des inégalités entre plus riches et plus pauvres. C'est ce qui forme maintenant l'épais cahier de l'analyse détaillée qui permet de comparer les mesures de l'année en cours avec celles des années précédentes depuis 1998-1999.



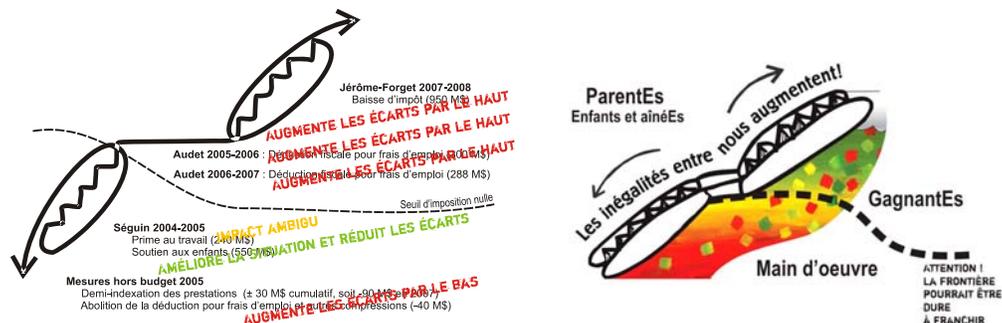
3. La métaphore des escaliers roulants. En 2003, un autre Carrefour de savoirs a été mis en place par le Collectif pour un Québec sans pauvreté, cette fois sur la couverture des besoins essentiels, un aspect déterminant des étapes à franchir pour avancer vers une société sans pauvreté, plus égalitaire, plus riche de tout son monde. Une métaphore est apparue au début des travaux du groupe, formé lui aussi de personnes en situation de pauvreté ainsi que de membres de l'équipe du Collectif. L'histoire a été racontée souvent depuis. Le groupe, qui référait souvent à la notion d'échelle sociale, s'est rendu compte que cette notion était insuffisante pour représenter la dynamique des inégalités dans la société. Une autre image a pris forme : la société est plutôt comme un palier avec un escalier roulant qui monte à une de ses extrémités et un escalier roulant qui descend à l'autre. Vivre la pauvreté, c'est un peu comme se trouver dans l'escalier roulant qui descend et se faire dire de monter par des gens qui, souvent, sont dans l'escalier roulant qui monte à l'autre bout et qui ne voient pas que leur escalier, lui, monte avec eux et elles. «Au lieu de vous acharner à nous faire monter dans des escaliers qui descendent, occupez-vous donc des escaliers», ont dit quelques jours plus tard des personnes en situation de pauvreté à des parlementaires de l'Assemblée nationale⁵.



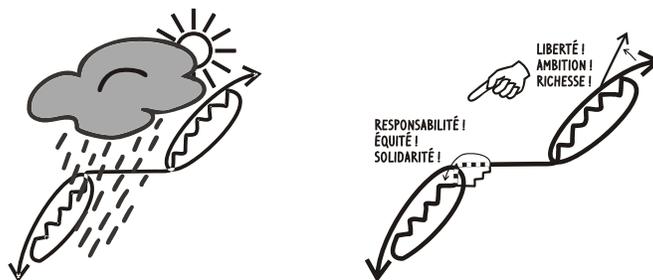
⁵ Pour en savoir plus long, voir le document qui sera publié au cours de l'automne 2011 par le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques de santé à l'adresse suivante : www.ccnpps.ca/docs/escaliersroulants_FR.pdf.

À propos des concepts et de la méthode

Peu à peu, cette image s'est imposée comme repère pour évaluer les mesures du budget et leur impact sur les inégalités. Un des principes préconisés par le Collectif depuis sa mise sur pied a été en effet de prioriser l'amélioration des revenus et conditions de vie du cinquième le plus pauvre de la population sur l'amélioration des revenus et conditions du cinquième le plus riche, un principe qui aurait avantage à se retrouver dans les budgets publics. Malheureusement les budgets du Québec depuis celui de 1998-1999 ont plutôt augmenté les écarts entre plus pauvres et plus riches et par conséquent accru les dynamiques d'escaliers roulants par des baisses d'impôts d'une part et des coupures dans les services et les protections sociales d'autre part. La seule exception à cette tendance, et encore elle ne s'est avérée réductrice de pauvreté que pour les ménages avec enfants, a été le budget Séguin de 2004-2005.



À la suite de la crise économique de 2008, cet impact inégalitaire a pris des proportions différentes, encore plus systémiques. La crise, puis le déficit généré pour contrer la crise, ont servi de prétexte dans les deux budgets suivants (Jérôme-Forget 2009-2010 et Bachand 2010-2011) à des approches à deux poids deux mesures qui commencent à affecter les classes moyennes peu fortunées.



Il faut savoir que dans les budgets publics, la situation économique étant constamment évalué selon le PIB, un indicateur tout aussi insensible aux inégalités qu'aux destructions, et selon ses repères complémentaires, la croissance (l'augmentation du PIB d'une année sur la précédente), la productivité (le PIB par heure travaillée), le rapport de la dette, du déficit, des dépenses publiques sur le PIB. Ce constat a conduit à vérifier dans l'analyse du budget 2010-2011 la fréquence des mots PIB et inégalités dans l'épaisse documentation budgétaire pour 2009-2010 et 2010-2011, pour réaliser qu'alors qu'on y retrouvait l'expression PIB respectivement 232 fois et 352 fois, le mot inégalités apparaissait zéro fois dans la documentation.



4. La possibilité de boussoles autres que le PIB. En 2010, un autre carrefour de savoirs, portant cette fois sur la richesse et les inégalités au Saguenay-Lac St-Jean, a été mis en place par Solidarité Populaire 02. Ce petit groupe de composition diversifiée, incluant encore une fois des personnes en situation de pauvreté, a repris la réflexion là où le Carrefour de savoirs sur les finances publiques l'avait laissée dix ans plus tôt. Dans

À propos des concepts et de la méthode

une perspective régionale, il a exploré davantage les distorsions apportées par le PIB en tant que «boussole» pour les choix de développement et de finances publiques d'une société.

Il a cherché d'autres boussoles pour réfléchir sur la richesse et les inégalités et corriger la tendance du PIB à accrédi- ter la vision d'une minorité possédante. Le carrefour de savoirs a exploré davantage les liens entre PIB, PID et DID et il a développé une série de boussoles qu'il a utilisées ensuite pour évaluer le budget du Québec lors d'écoutes collectives.



Par rapport à ces éléments de contenu et de méthode développés depuis 1998 pour suivre l'économie et les finances publiques dans la perspective d'un Québec sans pauvreté, le budget 2011-2012 présente les nouvelles difficultés suivantes :

- il intègre le principal des mesures annoncées dans un discours de saisie d'occasions d'affaires sur la scène mondiale qu'il met de l'avant pour plusieurs années et qui s'avère plus que jamais à deux poids deux mesures, au profit d'une élite entrepreneuriale et à la charge du reste de la population ;
- il rompt avec l'usage connu dans la manière de traiter les revenus et les dépenses par l'addition de nouveaux fonds dédiés qui viennent bousculer la manière de présenter et d'administrer des pans entiers de la mission ordinaire de l'État et rendre beaucoup plus difficile le suivi des mesures au plan des services publics et de la redistribution de la richesse ;
- l'accent mis sur l'exploitation des richesses naturelles et humaines non encore transformées en PIB déborde des huit cases plus techniques avec lesquelles on a pu suivre les mesures d'année en année pour poser des questions encore plus fondamentales sur le rapport même de la société à la richesse et sur la mission de l'administration publique à cet égard.

C'est ce qu'on pourra constater dans l'article de fond qui en fait l'analyse et qu'on peut retrouver au lien suivant : http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Analyse_detaillee-ok.pdf.

Quant au potentiel des boussoles développées par le carrefour de savoirs, on pourra en prendre connaissance et les éprouver dans l'exercice suivant qui en fait usage pour examiner le Plan Nord, une mesure phare du Budget du Québec 2011-2012 : http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Plan_Nord_et_boussoles-ok.pdf.

Québec, le 31 août 2011

⁶ Cet outil peut être téléchargé à l'adresse suivante, http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Le_budget_du_Quebec_2011-2012-Outil_boussoles-ok.pdf, et plié en accordéon pour rester à portée de la main et du regard.