
Les finances publiques d'un Québec souverain

*Rapport d'étape présenté au
Chantier Pays dans le
cadre de la Saison des idées*

**Par François Legault
Député de Rousseau
Porte-parole de l'opposition officielle en matière
d'économie et de finances**

Le 25 mai 2004

Un nouvel argument

L'automne dernier, Bernard Landry m'a confié la responsabilité d'un groupe de travail, émanant du Chantier Pays de la « Saison des idées », qui aurait pour mandat de réaliser une étude approfondie sur les finances publiques d'un Québec souverain. Convaincu de la nécessité de cet exercice, j'ai accepté ce défi sans hésitation et je me suis mis à l'œuvre avec enthousiasme.

Le Parti Québécois doit remettre à jour les arguments en faveur de la souveraineté du Québec. Le défi consiste à faire en sorte qu'une majorité de Québécoises et de Québécois jugent la souveraineté rentable. De nouveaux arguments s'ajoutent à tous ceux que nous connaissons si bien. Parmi ceux-là, un Québec souverain viable et, surtout, rentable sur le plan de ses finances publiques est, à mon avis, un argument de taille. De plus, la marge de manœuvre dégagée dans une telle analyse pourrait servir de cadre financier pour construire au Parti Québécois un programme de pays emballant.

Nous savons tous combien les adversaires de la souveraineté ont déployé des efforts considérables, usant d'une créativité sans limite, afin de miner la crédibilité économique et financière de notre projet. Ils n'ont jamais hésité à recourir aux tactiques de « peurs économiques ». Mais le Québec d'aujourd'hui n'est plus celui de 1995. Ses finances publiques ont été redressées, son économie est dynamique et mieux diversifiée. Si les dernières années ont confirmé le potentiel économique du Québec, elles ont aussi révélé que, malgré leur quasi-défaite, les fédéralistes d'Ottawa ont continué à investir massivement dans les champs de juridiction du Québec, ont diminué les transferts financiers et engrangé d'importants surplus. Le phénomène du déséquilibre fiscal, résultante de ce fédéralisme centralisateur, a été largement démontré à travers les travaux de la Commission sur le déséquilibre fiscal. Le gouvernement fédéral est profondément engagé dans une stratégie d'étranglement fiscal qui apporte son lot de tensions budgétaires au Québec, comme dans toutes les provinces d'ailleurs. Nous devons réaliser que cette stratégie cache une véritable bombe à retardement. La mise à jour de l'analyse du *Conference Board du Canada* sur le phénomène du déséquilibre fiscal prévoit, pour le Québec, des déficits croissants, alors qu'à Ottawa, ce sont plutôt les surplus qui croîtront.

Si un ralentissement ou une récession économique devait survenir, c'est à genoux que le Québec vivrait le fédéralisme canadien. Les Québécoises et les Québécois se trouvent maintenant devant deux portes : celle du fédéralisme centralisateur, qui engendrera, au Québec, des déficits récurrents, et celle de la souveraineté du Québec, qui permet d'envisager des jours meilleurs.

La démonstration de l'impasse budgétaire générée par le déséquilibre fiscal a été effectuée, celle sur la viabilité et la rentabilité d'un Québec souverain doit être entreprise à partir d'une étude complète prenant en considération les nouvelles réalités qui prévalent entre le Québec et le Canada, telle l'amélioration de la situation économique et financière, mais aussi les changements importants dans la structure des transferts financiers entre le Québec et le Canada.

Cette étude se fera en deux étapes : la première consistera à réaliser des travaux techniques, la seconde à les présenter. À cet égard, un comité de députés sera formé pour discuter des meilleures façons de communiquer les résultats de cette étude à la population du Québec.

C'est ainsi que, depuis octobre 2003, un groupe de travail s'est mis à l'œuvre pour la réalisation d'une étude sur l'état des finances publiques d'un Québec souverain. Des spécialistes et des observateurs se sont joints de manière *ad hoc* à ce groupe de travail, mettant ainsi leur talent et leurs énergies au service du projet souverainiste. Je tiens à les remercier pour leur précieux engagement.

Le présent document permettra, je l'espère, aux membres du Chantier Pays, de mieux saisir le bien-fondé et la liste des travaux entrepris par le groupe de travail sur les finances publiques d'un Québec souverain, de parfaire leurs connaissances des études antérieures effectuées sur ce sujet, d'apprécier le nouveau contexte qui prévaut entre le Québec et le Canada et, enfin, de prendre connaissance des recommandations du groupe de travail pour la suite des choses. Il faut bien comprendre que ce rapport ne se veut nullement un rapport d'étape visant à présenter les résultats préliminaires des travaux entrepris par le groupe de travail. Les travaux se poursuivent et seront rendus publics en temps opportun.

Ce document vous est donc soumis de telle sorte que les membres du Chantier Pays puissent le commenter et contribuer à enrichir les travaux du groupe de travail sur les finances publiques d'un Québec souverain. Par ailleurs, je souhaite que ce rapport contribuera à enrichir la réflexion des membres du Chantier Pays et permettra au Parti Québécois de mener à bien le travail de révision de ses arguments pour la souveraineté du Québec.

François Legault
Député de Rousseau
Porte-parole de l'opposition officielle
en matière d'économie et de finances

Table des matières

Introduction.....	p.5
Historique.....	p.6
Nouveau contexte.....	p.11
Recommandations.....	p.17
Cadre général de l'étude.....	p.18
Conclusion.....	p.21

Introduction

Lors du référendum de 1995, une ombre planait sur la capacité de l'État québécois d'assumer seul et entièrement ses responsabilités financières. À son arrivée au pouvoir, un an auparavant, le Parti Québécois avait trouvé les finances publiques dans un état lamentable. Malgré qu'il avait augmenté les taxes et les impôts de plus de 10 milliards \$ entre 1990 et 1994, le gouvernement libéral avait pratiquement doublé le déficit budgétaire annuel du Québec en le portant de 3 milliards \$ à 5,8 milliards \$. La gestion gouvernementale avait perdu toute crédibilité, notamment sur les marchés financiers. Ainsi, on peut présumer qu'une partie des Québécoises et des Québécois demeuraient inquiets quant à la capacité du Québec d'assumer seul son avenir.

En 1995, une étude actuarielle de l'Institut national de la recherche scientifique-urbanisation évaluait le déficit d'un Québec souverain à plus de 15 milliards \$, notamment en raison de la détérioration des finances publiques des gouvernements du Québec et d'Ottawa. Il faut se rappeler qu'en 1994, le Québec avait enregistré un déficit de 6 milliards \$ et le Canada de 42 milliards \$. En mai 2000, une mise à jour conservatrice, effectuée par le Comité de réflexion et d'actions stratégiques sur la souveraineté du Québec du Parti Québécois, présidé par Bernard Landry, constatait la disparition de ce déficit avant même que ne soient réalisées les économies découlant de l'élimination des dédoublements et des chevauchements fédéraux. Le redressement des finances publiques québécoises, tout comme l'élimination du déficit fédéral ont modifié radicalement les perspectives et le contexte économique et financier du Québec et du Canada.

Ainsi, le présent document examine l'historique des études antérieures sur les finances publiques d'un Québec souverain et s'attarde sur le changement de contexte depuis la réalisation des études antérieures. Il avance également des recommandations visant à poursuivre la réalisation d'une étude complète des finances publiques d'un Québec souverain et propose un plan de travail pour y arriver.

HISTORIQUE

L'exercice d'évaluer l'état des finances publiques d'un Québec indépendant n'a été réalisé qu'à deux reprises par le Parti Québécois, soit une fois, en détail, lors de l'élection de 1973, et une autre fois en 2000, de manière plus générale, par le Comité de réflexion et d'actions stratégiques sur la souveraineté du Québec. De plus, deux périodes fécondes de l'histoire politique québécoise ont permis de faire avancer les connaissances sur la question. Tout d'abord, la crise politique du début des années 1990 qui suivit la mort de l'Accord du lac Meech avait permis d'étendre la réflexion sur la valeur économique de la souveraineté, notamment à l'occasion des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, connue sous le nom de Commission Bélanger-Campeau. La commission avait demandé une analyse des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec. Ensuite, dans la foulée du référendum de 1995, la création du Secrétariat à la Restructuration, rattaché au ministère du Conseil exécutif, avait permis l'évaluation complète des finances d'un Québec souverain.

Premier budget d'un Québec indépendant

Le premier exercice d'évaluation de la situation financière d'un Québec souverain a été réalisé par le Parti Québécois en 1973, dans le cadre de la campagne électorale. C'était la première fois au Québec qu'un parti d'opposition présentait le budget de son administration future et, de surcroît, le budget d'un Québec souverain. Il s'agissait du budget du Québec indépendant pour l'année 1975-76, année prévue pour l'accession à la souveraineté.

Le *Premier budget d'un Québec indépendant* évaluait l'état des revenus et des dépenses qu'auraient eus le Québec et dressait également un portrait complet de la situation économique du Québec en 1973. Aussi, les réaménagements budgétaires découlant du programme du Parti Québécois avaient été intégrés à l'exercice, permettant l'obtention d'un portrait complet de la situation à laquelle pouvait s'attendre le Québec en choisissant le Parti Québécois. Cette façon de faire a valu au rapport l'appellation « *Budget de l'an 1* ».

La méthode utilisée était à la fois simple et rigoureuse. Le budget fédéral 1973-74 a permis d'évaluer les taxes et impôts payés par les Québécoises et les Québécois au gouvernement fédéral. Ces revenus étaient ensuite incorporés aux revenus autonomes du Québec et projetés sur l'année 1975-76. La part des revenus fédéraux provenant du Québec avait été évaluée à 23 % et les revenus d'un Québec souverain pour l'année 1975-76 s'élevaient au total à 11,68 milliards \$.

Pour les dépenses, chaque programme fédéral avait été scruté à la loupe de façon à déterminer la part attribuable au Québec. Une fois ces montants déterminés, il était facile de projeter le budget total du Québec de 1975-76, en présumant que le Québec prendrait la relève du gouvernement fédéral pour les programmes dont s'occupait ce dernier. La part des dépenses fédérales faites au Québec a été évaluée à 22,5 % ce qui a fait augmenter les dépenses totales d'un Québec souverain, en 1975-76, à 11,5 milliards \$.

Il résultait de cet exercice un solde positif de 181 millions \$. Le total des taxes et impôts payés par les Québécoises et les Québécois suffisait alors amplement à financer les programmes gouvernementaux proposés par le Parti Québécois. Notons que pour l'exercice financier 1973-1974, le Québec enregistrait un déficit de 659 millions \$. Finalement, l'étude prévoyait le remboursement de 25 % de la dette fédérale, selon la part québécoise de l'activité économique.

Commission Bélanger-Campeau

Les travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mieux connue sous le nom de la Commission Bélanger-Campeau, du nom de ses coprésidents, Michel Bélanger, président du conseil d'administration de la Banque nationale du Canada, et Jean Campeau, ex-président de la Caisse de dépôt et placement du Québec, dont le secrétariat était dirigé par Henri-Paul Rousseau, l'actuel président de la Caisse de dépôt et placement du Québec, ont permis la publication de nombreuses recherches et études sur un ensemble de questions précises, dont l'évaluation des finances publiques d'un Québec souverain. *L'Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec* dressait l'état des finances publiques qu'aurait eue un Québec souverain pour l'année 1990-91. Elle cherchait à établir combien il en coûterait au gouvernement du Québec pour maintenir les mêmes services publics fédéraux mais n'évaluait pas le coût des chevauchements et des dédoublements.

L'étude établissait à 20,3 % les revenus budgétaires du gouvernement fédéral qui auraient été récupérés par le Québec. Ajoutés aux revenus autonomes du Québec, ils portaient les revenus totaux à environ 51,3 milliards \$.

Pour les dépenses, l'étude évaluait chaque programme fédéral afin de déterminer la part attribuable au Québec. Pour certains programmes, l'information était directement disponible alors que d'autres postes devaient faire l'objet d'estimation ou d'utilisation d'allocateurs. Au total, les dépenses d'un Québec souverain atteignaient près de 53,5 milliards \$, pour un solde budgétaire négatif d'environ 2,2 milliards \$, auquel s'ajoutait 7,1 milliards \$ pour le partage des intérêts de la dette. Notons que pour l'exercice financier de 1990-1991, le Québec enregistrait un déficit de près de 3 milliards \$ et celui du Canada atteignait 30,5 milliards \$.

Pour la première fois, une étude évaluait précisément le partage de la dette fédérale advenant la souveraineté du Québec. Le principe de base voulait que le passif pris en charge par le Québec devait équivaloir aux actifs dont il hériterait. Après une analyse détaillée, la part des actifs financiers et non financiers fédéraux transférés au Québec fut évaluée à 18,5 % . L'*Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec* avait prévu deux autres scénarios, faisant varier le partage des actifs, ce qui devenaient plus avantageux pour le Québec.

Secrétariat à la Restructuration

L'année précédant le référendum de 1995 fut très fertile en études de toutes sortes sur les finances d'un Québec souverain. Le Secrétariat à la Restructuration reçut le mandat de préparer la restructuration de l'Administration publique québécoise requise par la souveraineté, d'examiner les questions économiques, financières, juridiques et administratives qui permettraient aux Québécoises et aux Québécois de prendre une décision éclairée sur leur avenir collectif, d'identifier les dédoublements engendrés par le régime fédéral actuel, d'en évaluer les coûts et faire les études requises sur le partage des actifs et le fardeau de la dette publique. Ce mandat a donné lieu à plusieurs études, dont trois portant sur les aspects des finances publiques, à savoir: *L'état des finances publiques d'un Québec souverain*, *Le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada* et *l'Étude sur la restructuration administrative d'un Québec souverain*.

La première étude visait à établir les revenus et les dépenses d'un Québec souverain pour l'année 1993-94. Elle reprenait la méthodologie utilisée lors de la Commission Bélanger-Campeau et se voulait un exercice neutre, où aucun choix budgétaire et aucune rationalisation n'étaient faits. Les auteurs, Claude Lamonde et Pierre Renaud de l'Institut national de la recherche scientifique-urbanisation, établissaient les revenus totaux d'un Québec souverain à près de 51,9 milliards \$, alors que les dépenses étaient évaluées à près de 61 milliards \$.

L'étude sur *Le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada* utilisait une méthode différente de celle établie par Bélanger-Campeau, les auteurs estimant que les actifs et les passifs n'ayant pas été contractés à la même époque, devaient faire l'objet d'un traitement séparé. Ainsi, l'impact budgétaire du partage des bilans de succession était estimé à 6,1 milliards \$. Par conséquent, le solde budgétaire pro forma du gouvernement du Québec après partage des bilans de succession était négatif de 15,2 milliards \$. Les auteurs concluaient qu'un Québec souverain serait viable sur le plan des finances publiques. Rappelons que lors de l'exercice financier de 1993-1994, le Québec enregistrait un déficit de 4,9 milliards \$ et celui du Canada atteignait 38,5 milliards \$.

Quant à l'*Étude sur la restructuration administrative d'un Québec souverain*, réalisée par les actuaires Claude Lamonde et Pierre Renaud, cette dernière s'avère la plus complète jamais effectuée sur l'élimination des chevauchements et les gains d'efficacité possibles avec la souveraineté. Les travaux, effectués en collaboration avec l'ensemble des ministères, avaient permis d'évaluer les économies annuelles à 2,7 milliards \$.

Le Québec : un nouveau pays pour un nouveau siècle

En 2000, le Comité de réflexion et d'actions stratégiques sur la souveraineté du Québec du Parti Québécois déposait un rapport intitulé « *Le Québec : un nouveau pays pour un nouveau siècle* ». Entre autres choses, le rapport remettait à jour, pour l'année 1999-2000, les études du secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau et des actuaires Lamonde et Renaud. L'essor de l'économie québécoise de même que l'assainissement des finances publiques du Québec et du Canada ont grandement amélioré la situation budgétaire d'un Québec souverain qui, pour la première fois, se solderait par un léger surplus de 41 millions \$ et ce, avant même que ne soient considérées les économies consécutives à l'élimination des chevauchements entre les dépenses du Québec et celles d'Ottawa. Une révision conservatrice des travaux du Secrétariat à la Restructuration permettait dévaluer de telles économies à 2,1 milliards \$ par année. Rappelons, qu'en 1999-2000 les finances publiques du Québec étaient équilibrées et celles du Canada atteignaient un surplus de 13,1 milliards \$.

Autres études

Notons que dans la foulée des travaux de la Commission Bélanger-Campeau de 1990-91, et durant l'année précédant le référendum de 1995, plusieurs études ont été réalisées, soit dans le cadre de la Commission, soit par des chercheurs indépendants, pour cerner l'impact de l'accession à la souveraineté sur l'économie du Québec et sur les finances publiques. Mentionnons l'analyse exploratoire de l'économiste Pierre Fortin ou encore, le scénario catastrophe de *l'Institut Fraser*.

L'étude de Pierre Fortin présentait une analyse exploratoire, essentiellement qualitative des facteurs à considérer dans le changement de statut politique et des impacts possibles. Le potentiel de développement économique du Québec, l'accès aux marchés extérieurs ainsi que l'effet sur les finances publiques ont été les principaux sujets abordés par l'économiste. L'analyse de l'auteur des finances publiques d'un Québec souverain révélait que l'accession à la souveraineté se traduirait par un déficit budgétaire supérieur (13,2 milliards \$) à celui de la Commission Bélanger-Campeau (9,3 milliards \$). L'auteur concluait que l'accession à la souveraineté ne serait gérable, du point de vue des finances publiques, que dans le cadre d'un programme vigoureux de rationalisation budgétaire. Il estimait à 3 milliards \$ au minimum l'effort d'assainissement budgétaire requis, ce qui aurait laissé le Québec aux

prises avec un déficit d'environ 6 % du PIB, soit à peu près le même ordre de grandeur qu'avant la souveraineté.

Quant à l'étude de *l'Institut Fraser*, en plus d'attribuer 25 % de la dette fédérale au Québec, d'inclure des montants faramineux pour la décontamination des sols et pour les dédommagements aux premières nations, elle calculait que le Québec devait rembourser sa part de la dette en 25 ans, ce qui entraînait d'énormes paiements. L'étude avait été accueillie avec énormément de scepticisme et de critiques et ce, même par les chroniqueurs fédéralistes.

Enfin, à la suite du référendum de 1995, mise à part l'étude du Parti Québécois de mai 2000, seulement une étude approfondie sur ce sujet a été réalisée. En 2001, le Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec a procédé à la mise à jour des études de la Commission Bélanger-Campeau. *L'Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec* n'a pas été mise à jour, mais Claude Fluet et Pierre Lefebvre, du Département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal, ont effectué la mise à jour de leur étude de 1995 intitulée « Les finances publiques et le projet de souveraineté du Québec ». Pour les années 1999-2000 et 2000-2001, le solde budgétaire d'un Québec souverain se serait traduit, selon les auteurs, par des déficits de 3,7 et 2,8 milliards \$ respectivement. Ces estimations ont été obtenues avant tout ajustement pour les rationalisations budgétaires susceptibles d'accompagner le passage à la souveraineté. Selon les auteurs, une réduction de 20 % des dépenses de fonctionnement fédérales maintenant imputées au Québec se traduirait en 2000-2001 par des économies d'environ 2,5 milliards \$.

Nouveau contexte

L'amélioration de la situation économique générale et l'assainissement des finances publiques ont été des phénomènes marquants de la dernière décennie, tant au Québec qu'au Canada et dans la plupart des pays industrialisés. Les conclusions des études antérieures sont donc à réévaluer. Dans le contexte Québec-Canada, cette réévaluation s'impose non seulement en raison de l'amélioration de la situation économique et financière, mais aussi parce qu'il y a eu des changements importants dans la structure et le niveau des transferts financiers entre le Québec et le Canada.

Assainissement des finances publiques du Québec

Lorsque le Parti Québécois est arrivé au pouvoir en 1994, il avait trouvé les finances publiques dans un état de délabrement que ne réussissait pas à expliquer, à elle seule, la récession économique du début des années 1990. Le déficit budgétaire du Québec, sous les libéraux, était passé de plus de 2 milliards \$ en 1983-1984 à près de 6 milliards \$ en 1994-1995. Au cours de cette période, la dette augmentait de 50 milliards \$. Un tel accroissement de la dette ajoutait aux tensions budgétaires du gouvernement un paiement annuel de 2 milliards \$ d'intérêts supplémentaires. Tout cela en augmentant les taxes et les impôts de plus de 10 milliards \$ entre 1990 et 1994. La gestion gouvernementale avait perdu toute crédibilité, notamment sur les marchés financiers.

Une fois arrivé au pouvoir, le gouvernement du Parti Québécois réitéra sa détermination à assainir les finances publiques du Québec. L'élimination du déficit budgétaire fut réalisée pendant l'exercice financier 1998-1999, un an d'avance sur l'échéancier prévu.

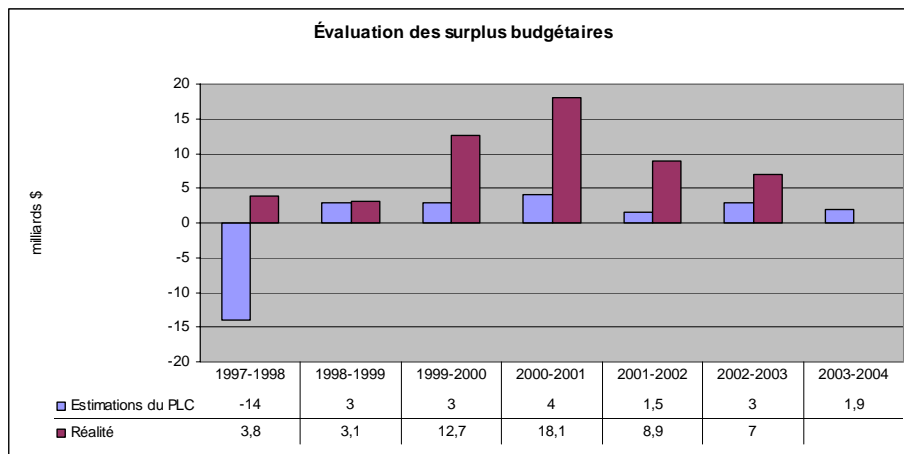
La tâche du gouvernement du Québec fut alourdie par les décisions budgétaires d'un gouvernement fédéral aux prises, lui aussi, avec un déficit. Dans sa lutte au déficit, Ottawa décida, en 1994-1995, de couper unilatéralement et sans préavis dans sa part de financement des soins de santé, de l'éducation postsecondaire et de la sécurité du revenu. Entre 1994-1995 et 1999-2000, année initialement prévue pour l'élimination du déficit budgétaire, le gouvernement du Québec a dû absorber 6,1 milliards \$ de pertes de revenus dues aux coupures du gouvernement fédéral.

De plus, le gouvernement fédéral a décidé de procéder à d'importantes refontes du programme d'assurance-emploi. Ainsi, en 1996, il a resserré les critères d'admissibilité au régime de même que les prestations en découlant. Le gouvernement fédéral a empoché 45 milliards \$ sur le dos des travailleurs en s'accaparant des trop perçus de la caisse de l'assurance-emploi. Ces modifications ont exercé de fortes pressions sur le programme québécois de sécurité du revenu. Parce qu'ils ont de moins

en moins accès aux prestations d'assurance-emploi, de plus en plus de travailleurs doivent dorénavant avoir recours au programme de la sécurité du revenu. En octobre 1997, l'économiste Pierre Fortin évaluait les coûts supplémentaires, à ce titre, pour le Québec, à 845 millions \$ par année.

Surplus d'Ottawa

Pendant que le gouvernement du Québec multipliait les efforts pour se sortir d'un cycle de déficits budgétaires, le gouvernement fédéral amorçait plutôt une période marquée par l'accumulation d'importants surplus budgétaires et l'augmentation de ses dépenses.



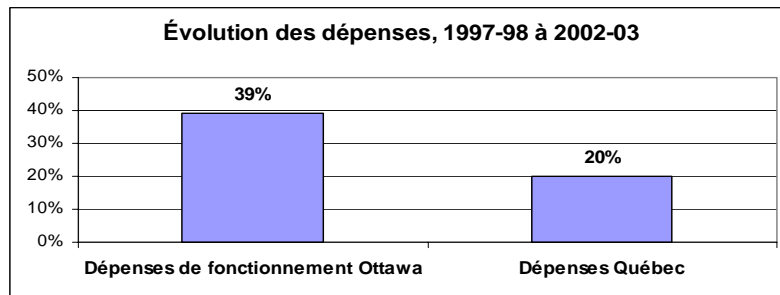
Depuis l'année financière 1997-1998 et jusqu'en 2003-2004, le gouvernement fédéral a réalisé des surplus totalisant 54,1 milliards \$, et ce, sans considérer les nouvelles initiatives fédérales qui s'élèvent à 110 milliards \$ pour la même période.

Une étude récente préparée par le *Conference Board du Canada*, pour le compte des gouvernements provinciaux, démontre qu'Ottawa se dirige vers un surplus de 10 milliards \$ pour l'année 2004-2005 et pourrait, d'ici l'année 2019-2020, amasser près de 80 milliards \$ par année en surplus budgétaires. Pour les provinces, l'étude prévoit des déficits croissants.

Dépenses de fonctionnement

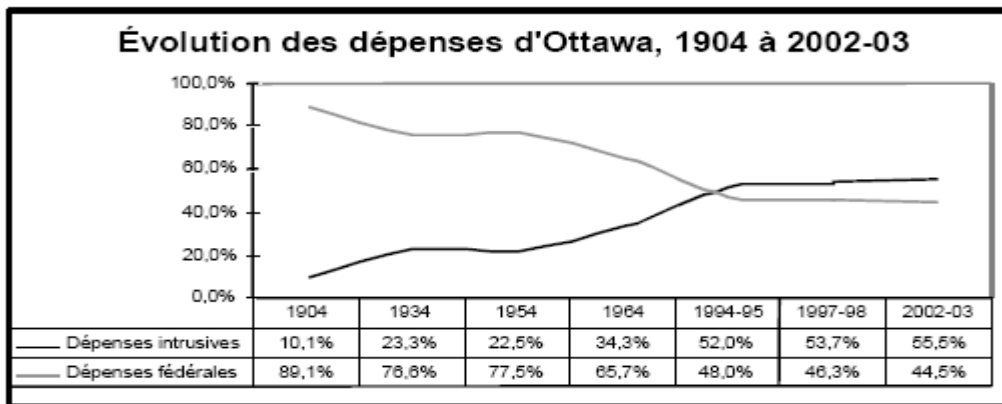
Au même moment où le gouvernement fédéral engrangeait d'importants surplus, les dépenses de fonctionnement augmentaient à un rythme accéléré. Le premier volet des études du Comité de révision des programmes fédéraux du Bloc Québécois, présidé par Jacques Léonard, a démontré que les dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral ont augmenté de 39 % entre 1997-1998 et 2002-2003. En comparaison, l'augmentation de ces dépenses de fonctionnement fut de 20 % pour le gouvernement du Québec durant la même période, malgré le problème structurel à la Santé.

Parmi les dépenses qui ont contribué à la hausse vertigineuse des frais de fonctionnement du gouvernement fédéral, il y a l'accroissement de plusieurs dépenses non prioritaires, ou encore à des fins purement partisans. Selon une estimation du Bloc Québécois, basée sur des renseignements fournis par Communication Canada, le gouvernement fédéral aurait dépensé près d'un demi milliard de dollars en 2001-2002 pour des services de communications. Il faut bien entendu considérer d'autres dépenses comme les 250 millions \$ du programme de commandites ou les deux milliards de dollars dépensés pour le programme d'enregistrement d'armes à feux.



Dépenses intrusives

Le comité Léonard a également mis en lumière les dépenses intrusives de l'administration centrale. Ces dépenses représentent les montants affectés directement par Ottawa dans les champs de compétence exclusive du Québec. Depuis 1994-1995, le gouvernement fédéral dépense davantage dans les juridictions provinciales que dans celles qui lui sont propres. Pour la dernière année dont les résultats sont disponibles (2002-2003), les dépenses intrusives d'Ottawa atteignent plus de 81 milliards \$, soit 56 % des dépenses fédérales. Sur la base du respect du partage des juridictions, le gouvernement fédéral devrait transférer plus de 10 milliards \$ au Québec afin qu'il puisse s'acquitter adéquatement des responsabilités qui sont de sa compétence exclusive.



Notons que le dernier Budget du ministre des Finances du Canada, Ralph Goodale, comportait son lot de dépenses intrusives que ce soit, en santé, en éducation ou bien pour les municipalités, soit les trois grandes priorités du gouvernement de Paul Martin.

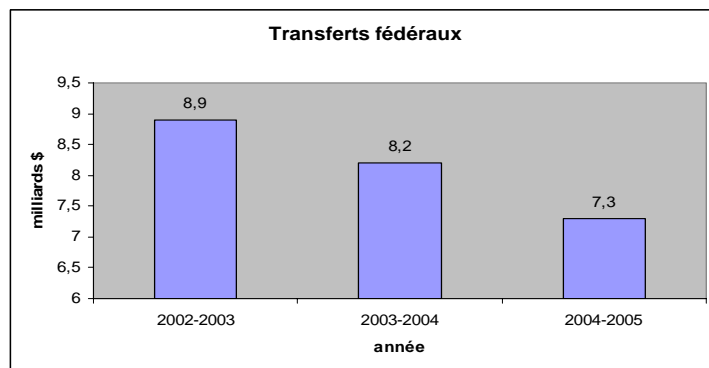
Diminution des transferts fédéraux

Bien qu'Ottawa se retrouve dans une position financière plus que confortable, le gouvernement du Parti libéral du Canada a amorcé un exercice d'étranglement fiscal du Québec qui a comme principale manifestation la baisse des transferts destinés au Québec.

Au cours des dix dernières années, bien que les revenus du gouvernement fédéral aient progressé de 45 %, les transferts fédéraux en direction du Québec ont diminué de 7,6 %¹. En considérant l'ensemble des montants de transfert, dont les sommes versées en péréquation et au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programme sociaux (TCSPS), le Québec reçoit 19 % de moins en 2004-2005 qu'il recevait en 2002-2003.

Alors que le gouvernement fédéral a déjà financé jusqu'à 50 % des dépenses effectuées par les provinces en santé, cette part est passée à seulement 16 %. Un rapport, de l'ancien premier ministre de la Saskatchewan, M. Roy Romanow, concluait que le gouvernement fédéral devrait rétablir cette part à 25 %.

Cette baisse marquée des transferts fédéraux, en partie annoncée à posteriori, a contraint le gouvernement québécois à étaler le remboursement d'un montant de 2,4 milliards \$ au gouvernement fédéral pour éviter de renouer avec des finances non équilibrées.



Déséquilibre fiscal

C'est au gouvernement du Québec que revient la responsabilité financière des services fondamentaux comme la santé et l'éducation. Il faut d'emblée considérer que ces deux seuls postes de dépenses représentent en ce moment 32 milliards \$ annuellement, sur des dépenses de programme totales de 47 milliards \$. C'est donc plus des 2/3 des dépenses de programme qui sont, au Québec, consacrées à la santé et à l'éducation. À elles seules, les dépenses en soins de santé au Québec ont bondi de 35 % en cinq ans, créant une forte pression sur les finances publiques du Québec.

¹ Source : Comité de révision des programmes fédéraux du Bloc Québécois

Avec le phénomène du vieillissement de la population, la pression sur les dépenses en santé sera de plus en plus forte. Une étude de l'Institut C.D. Howe, publiée en 2003, évalue l'effet des changements démographiques sur les finances publiques du Québec. L'étude conclut que l'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques du Québec engendrait un manque à gagner de 111 milliards \$ d'ici 50 ans.

En 2002, les travaux de la *Commission sur le déséquilibre fiscal*, présidée par l'actuel ministre des Finances, ont permis de confirmer et de démontrer l'ampleur du déséquilibre fiscal qui prévaut entre le Canada et les provinces. L'étude réalisée par le *Conference Board du Canada* dans le cadre de cette Commission concluait que les surplus fédéraux devaient croître de façon continue au cours des 20 prochaines années, tandis que le Québec ferait face à un déficit structurel croissant (surplus de 90 milliards \$ à Ottawa et déficit de 5 milliards \$ à Québec en 2019-2020). Selon la Commission, pour restaurer l'équilibre fiscal, Ottawa devrait transférer 2,5 milliards \$ par année au Québec.

Les membres de la Commission ont identifié trois causes à ce phénomène :

- la croissance des revenus fédéraux excède celle des dépenses. Inversement, la croissance des revenus au Québec est inférieure à celle de nos dépenses;
- baisse des transferts fédéraux;
- occupation des champs fiscaux afin de financer des intrusions.

Les conclusions de la Commission sur le déséquilibre fiscal ont été entérinées par l'ensemble des représentants de la société civile et ont reçu l'assentiment de tous les partis politiques de l'Assemblée nationale du Québec. D'autres études, comme celle publiée par le *Conference Board du Canada*, abondaient dans le même sens et venaient confirmer l'existence d'un déséquilibre fiscal.

Avec la diminution des montants de péréquation et de TCSPS observée depuis la publication du rapport de la commission sur le déséquilibre fiscal, l'aggravation du déséquilibre s'est poursuivie à un rythme encore plus accentué que ne l'avait prévu la Commission. Lors du dépôt du dernier budget québécois, le 30 mars dernier, le ministère des Finances du Québec a proposé un nouveau partage fiscal qui permettrait la correction du déséquilibre. Pour l'année en cours, le correctif devrait être de 2,9 milliards \$ au titre de la péréquation et de 471 millions \$ en santé pour un total de plus de 3,3 milliards \$.

Remboursement de la dette

Parmi les facteurs qui entraînent l'accentuation du déséquilibre fiscal, figure également le remboursement de la dette fédérale. Autant pour le gouvernement du Québec que pour celui d'Ottawa, le service de la dette accapare une part considérable des dépenses totales. Le remboursement accéléré de la dette fédérale permettra à Ottawa de réduire les montants qui sont consacrés au service de sa dette puisque son importance relative diminuera. De façon opposée, l'accroissement de la dette québécoise ne permet pas d'entrevoir, à court ou moyen terme, une diminution des sommes allouées au service de sa dette.

Recommandations

Considérant :

- que le Québec et le Canada ont éliminé leur déficit budgétaire;
- que le gouvernement fédéral a diminué ses transferts au Québec;
- que le phénomène du déséquilibre fiscal engendrera au Québec des déficits croissants et/ou des sous-financements des services de base à la population;
- que les revenus perçus par Ottawa sont en hausse constante;
- que les dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral ont augmenté à un rythme effréné.

Nous recommandons :

- que les travaux sur l'état des finances publiques d'un Québec souverain se poursuivent;
- que ces travaux soient effectués selon le cadre général présenté à la section suivante de ce rapport;

CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE

L'état des finances publiques d'un Québec souverain soulève plusieurs questions. Certaines portent sur le niveau et la structure des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec et d'autres concernent le partage des actifs et des dettes entre le gouvernement du Québec et celui du Canada, le partage des sociétés d'État fédérales, la rationalisation des dépenses publiques, les économies dues à l'élimination des chevauchements et dédoublements ainsi que les gains d'efficacité.

L'analyse de l'état des finances publiques d'un Québec souverain implique que l'on pose certains postulats. L'objectif de l'étude est de suggérer une méthode rigoureuse, qui permette d'estimer le niveau des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec dans l'hypothèse où, d'une part, les revenus présentement perçus par le gouvernement fédéral sur le territoire québécois le seraient par le gouvernement du Québec et où, d'autre part, les dépenses présentement effectuées par le gouvernement fédéral au bénéfice des Québécoises et des Québécois seraient assumées par le gouvernement du Québec.

Ensuite, un bilan pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'État sera présenté. L'établissement de ce bilan constitue le point de départ de la méthode utilisée pour le partage des actifs et des passifs entre un Québec souverain et le Canada. L'état des finances publiques d'un Québec souverain sera influencé par l'ampleur de la part des actifs et de la part des dettes du gouvernement du Canada dont il hériterait.

De plus, il sera fort important d'évaluer les économies annuelles pouvant découler de l'élimination des chevauchements entre les dépenses budgétaires de Québec et celles d'Ottawa ainsi que de gains d'efficacité. Les travaux du Secrétariat à la Restructuration, réalisés en collaboration avec l'ensemble des ministères du gouvernement du Québec, avaient permis, avant la tenue du référendum de 1995, d'évaluer ces économies à 2,7 milliards \$. En 2000, les travaux du Comité de réflexion et d'actions stratégiques sur la souveraineté du Québec du Parti Québécois avait effectué une révision conservatrice qui établissait les économies annuelles à 2,1 milliards \$. Des adaptations nécessaires seront apportées et les travaux du Comité de révision des programmes fédéraux du Bloc Québécois serviront de base à cette importante partie des travaux.

En somme, l'étude constituerait une mise à jour de l'état des finances publiques d'un Québec souverain, effectuée en 1991 par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, ainsi qu'une actualisation des travaux, en 1995, du Secrétariat à la Restructuration en ce qui concerne les économies potentielles.

L'étude sera ensuite complétée par une projection, sur la base d'indicateurs utilisés par la dernière analyse du *Conference Board du Canada* sur le déséquilibre fiscal, du solde budgétaire d'un Québec souverain au cours des cinq prochaines années.

Ensuite, les résultats des travaux devront être validés par des experts indépendants.

Enfin, la divulgation des résultats de l'étude devrait s'effectuer dans toutes les régions du Québec afin d'informer les Québécoises et les Québécois de l'état des finances publiques du Québec, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté. Lors de cette étape, suivant les travaux techniques, un comité de députés sera formé pour discuter des formes de présentation.

Approche en 2 étapes

Étape 1 : Travaux techniques

1. Évaluer les recettes fédérales perçues au Québec.
2. Évaluer les coûts du maintien des programmes fédéraux au Québec.
3. Évaluer les revenus au titre des paiements de transferts provenant du gouvernement du Canada que perdrait le Québec.
4. Partage de la dette.
5. Évaluer les économies potentielles générées par l'élimination des chevauchements et fusion de certaines activités.
6. Compte tenu de la croissance fulgurante des dépenses du gouvernement au cours des dernières années (Rapport Léonard), évaluer les économies potentielles découlant d'une rationalisation des dépenses de fonctionnement.
7. Ajuster la dernière année du cadre financier du Québec pour y intégrer les résultats des travaux précédemment mentionnés.
8. Projeter à long terme le cadre financier.
9. Analyser les dépenses budgétaires d'autres pays.
10. Demander à des experts de valider les résultats des travaux

Étape 2 : Présentation des résultats

1. Mettre en place un Comité de députés pour discuter des formes de présentation de cette étude.
2. Entreprendre une tournée des régions afin de permettre aux Québécoises et aux Québécois de prendre connaissance des résultats des travaux.

Principaux documents utilisés

Les deux grandes sources de données sur les finances publiques fédérales sont :

- Comptes publics du Canada
- Comptes économiques provinciaux

Les comptes publics du Canada sont régis par la Loi sur l'administration financière dont l'objet est la gestion des finances publiques. L'univers comptable du Canada, selon ces comptes, comprend, en plus des ministères, organismes et commissions, un ensemble de sociétés d'État dont les états financiers sont consolidés avec ceux du gouvernement fédéral. Ces sociétés d'État consolidées comprennent soit des sociétés-mères, soit des filiales en propriété exclusive. Ce sont des sociétés pour lesquelles l'aide financière du gouvernement constitue la principale source de revenus.

Les comptes publics recouvrent également un univers complémentaire constitué de sociétés d'État « entreprises ». Ces sociétés d'État correspondent à celles qui, de par leur nature et leurs activités, ne comptent pas sur les fonds du gouvernement comme première source de revenus.

Finalement, les comptes publics font état d'un troisième groupe de sociétés appelées les entreprises mixtes et en coparticipation dont le capital-actions appartient, en partie, au gouvernement du Canada et, en partie, à d'autres gouvernements ou organismes.

En ce qui concerne les comptes économiques provinciaux, ils fournissent une bonne estimation de ce que le gouvernement du Canada prélève comme revenus de taxation dans chaque province.

Selon cette approche, les divers éléments de revenus et dépenses du gouvernement fédéral seront analysés et la part du Québec sera obtenue exactement lorsque directement identifiable ou estimée selon divers allocateurs ou indicateurs se voulant les plus représentatifs.

CONCLUSION

Le portrait des finances publiques d'un Québec souverain viendra jeter un éclairage nouveau sur une vision largement partagée d'un Québec indépendant. Si, depuis de nombreuses années, des motivations identitaires et politiques amènent des individus de toutes les mouvances à adhérer au projet souverainiste, très peu d'arguments économiques et financiers ont servi à la promotion de la souveraineté du Québec.

Sans accrédiiter les scénarios alarmistes brandis par certains fédéralistes, plusieurs militants souverainistes ont, dans le passé, concédé qu'il y avait un prix économique à la souveraineté du Québec. Sur le plan des finances publiques, la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau) avait conclu, en 1990, que les premières années financières d'un Québec souverain seraient marquées par des déficits d'opération.

Quinze années plus tard, plusieurs des réalités qui avaient mené la Commission Bélanger-Campeau à conclure que des déficits budgétaires seraient à prévoir pour les finances publiques d'un Québec souverain ont profondément changé. Le legs libéral d'un manque à gagner annuel de six milliards \$ dans les coffres de l'État a été transformé, sous le gouvernement du Parti Québécois, en une succession de budgets équilibrés. Pendant ce temps, le gouvernement fédéral s'est accaparé une large part des impôts et taxes des Québécoises et des Québécois. Il a coupé de façon draconienne dans le financement des programmes sociaux. La conjugaison de ces facteurs lui a permis d'engranger des surplus de 54 milliards \$ et, au cours des 15 prochaines années, les surplus atteindront plus de 80 milliards \$ par année, alors que le Québec devra faire face, seul, à l'explosion des coûts des soins de santé et aux besoins de réinvestissement en éducation. Le gouvernement fédéral a fait assumer par les provinces une large part de son assainissement des finances publiques. Le Québec se retrouve dans une situation extrêmement difficile dans un fédéralisme de plus en plus centralisateur et dominateur.

La dernière décennie a spectaculairement modifié la perspective des finances publiques d'un Québec souverain. Elle met en relief les nouveaux dangers que court le Québec dans le fédéralisme canadien. Devant le constat de ces modifications profondes du portrait politique et financier du Québec, il est de plus en plus nécessaire de revoir les travaux sur les finances publiques d'un Québec souverain réalisés dans le cadre de la Commission Bélanger-Campeau.