

Le défi des finances publiques

Le redressement de la situation fiscale du Québec

**UN DÉFI À LA FOIS PRIORITAIRE
ET INCONTOURNABLE**

Une étude réalisée conjointement par les Études économiques
du Mouvement des caisses Desjardins et le Centre interuniversitaire
de recherche en analyse des organisations (CIRANO).



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations



www.desjardins.com/economie

MOUVEMENT DES CAISSES DESJARDINS

Études économiques

Tél. : 514 281-2336 ou 1 866 866-7000, poste 2336

Télécopieur : 514 281-7080

Courriel : desjardins.economie@desjardins.com

Site Internet : www.desjardins.com/economie

CENTRE INTERUNIVERSITAIRE DE RECHERCHE EN ANALYSE DES ORGANISATIONS (CIRANO)

Tél. : 514 985-4000

Télécopieur : 514 985-4039

Courriel : webmaster@cirano.qc.ca

Site Internet : www.cirano.qc.ca

Collaborateurs principaux :

François Dupuis

Directeur, chef économiste adjoint et stratège

Éditeur et responsable du document

Mouvement des caisses Desjardins

Benoit P. Durocher

Économiste

Mouvement des caisses Desjardins

Claude Montmarquette

Professeur titulaire et économiste

Université de Montréal et CIRANO

Maryse Robert

Économiste

CIRANO

Autres collaborateurs :

Geneviève Denault

Commis spécialisée à l'édition

Desjardins, Études économiques

Michelle Gagnon

Relecture

Desjardins, Études économiques

Note aux lecteurs

Pour respecter l'usage recommandé par l'Office de la langue française, nous employons dans les textes et les tableaux les symboles **M** et **G** pour désigner respectivement les millions et les milliards de dollars. Cette publication s'appuie sur les renseignements disponibles en date du 15 mars 2006. La version anglaise de ce document est aussi disponible.

PRÉFACE

L'ampleur de la dette publique québécoise est un sujet qui préoccupe aujourd'hui la population et les divers intervenants économiques. La marge de manœuvre de l'État est déjà fortement limitée par le poste budgétaire incompressible que constitue le paiement des intérêts sur la dette.

Étant donné l'ampleur des changements démographiques à venir, nous ne pouvons tout simplement pas laisser croître la dette publique comme par le passé.

Nous ne pouvons pas non plus nous contenter d'en stopper la croissance pour la maintenir à son niveau actuel (en valeur absolue) et espérer que la diminution de son poids relatif par rapport à la taille de l'économie allège le fardeau financier qu'elle représente. Si nous ne réagissons pas, la baisse des recettes fiscales qui accompagnera la diminution de la population active, conjuguée à la hausse inévitable du coût des services de santé en raison du vieillissement de la population, fera peser encore plus lourd les obligations financières relatives à la dette.

Dès lors, le principe de précaution et un souci d'équité intergénérationnelle nous enjoignent d'agir. C'est sans aucun doute la première option qui s'impose dans l'alternative suivante : choisir ce qui peut être mis en œuvre aujourd'hui de façon ordonnée, balisée et progressive ou préférer l'incertitude qui accablerait les générations montantes et la probable crise majeure que ces dernières devraient gérer si aucune mesure n'était prise pour accélérer la diminution du poids de la dette publique.

Notre responsabilité à l'égard des générations montantes fait aujourd'hui appel à notre solidarité et à une mobilisation collective qui devra se manifester par un engagement gouvernemental ferme, axé sur le long terme et encadré par la législation. Il s'agit en effet de garantir la continuité de cet engagement et de nous permettre d'atteindre notre objectif.

Puisque les sommes en jeu sont considérables, que notre marge de manœuvre est limitée, mais que l'obligation de résultat n'en est pas moins impérative, il faudra une approche structurée, rigoureuse et axée sur une ou des sources de revenus constantes.

La présente étude fait le point sur cet enjeu majeur en proposant une solution avantageuse sur le plan du développement durable. Cette solution mérite d'être prise en considération dans le cadre de la réflexion et du débat actuels sur le redressement de la situation fiscale du Québec.

Car il s'agira à la prochaine étape, la plus importante de toutes, de passer à l'action.



Alban D'Amours

Président et chef de la direction du Mouvement des caisses Desjardins

SOMMAIRE

Sur le plan fiscal, le Québec fait face à une situation critique qui lui permettra difficilement (à moins de choix courageux) de faire face au vieillissement déjà manifeste de sa population, de remplacer et de moderniser, au besoin, de nombreuses infrastructures publiques et de maintenir sa capacité concurrentielle sur l'échiquier nord-américain et international.

Le Québec est la province la plus endettée du Canada. Bien qu'il n'existe pas qu'une seule source de données, la dette totale (ou brute) du Québec s'élevait à 116,6 G\$ au 31 mars 2005. Selon les documents de référence des récentes consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec, elle représentait 44,0 % du PIB québécois, comparativement à 20,5 % pour la moyenne des autres provinces canadiennes et à 30,3 % pour l'Ontario. Si l'on prend en compte la quote-part du Québec de la dette fédérale, le ratio de la dette totale au PIB est estimé à environ 80 % pour le Québec tandis que celui de la dette nette est évalué à 50 %, des résultats parmi les pires des pays industrialisés. Même si ces comparaisons nationale et internationale peuvent faire l'objet de certaines critiques, il en ressort indéniablement que les Québécois doivent supporter l'un des plus lourds fardeaux du monde industrialisé en matière d'endettement.

Les trois quarts de la dette du gouvernement du Québec ont servi à payer des dépenses de fonctionnement de l'État, à savoir des dépenses d'opération courantes, dont les salaires des employés de la fonction publique. Les coûts de financement de cette dette atteignent aujourd'hui près de 7,5 G\$ par année, soit 13,3 cents par dollar de revenus. Il s'agit du troisième poste de dépenses du gouvernement après celui du ministère de la Santé et des Services sociaux et celui du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. De plus, dans cette analyse de la situation fiscale, il faut aussi prendre en considération plusieurs facteurs importants et propres au Québec qui viennent nettement aggraver les problèmes de l'endettement québécois. Parmi les plus importants, citons le vieillissement accéléré de la population, une moins grande richesse collective, des dépenses publiques plus élevées et un fardeau fiscal plus lourd que dans les provinces voisines, un faible taux de productivité du travail et des capacités productives de l'économie inférieures aux principaux concurrents commerciaux.

L'essentiel de cet endettement public a surtout permis à l'État québécois de financer des programmes au-delà de sa capacité de payer en tablant sur le fait que la croissance économique prendrait éventuellement le relais du crédit. Nous savons aujourd'hui que ce souhait ne s'est pas réalisé. La croissance économique a permis de diminuer, au cours des dernières années, la taille relative de la dette publique, mais le poids du service de la dette demeure un frein important aux investissements publics. Malgré les efforts déployés pour maintenir le déficit « zéro », la dette publique du Québec en valeur absolue a continué à augmenter, ce qui a réduit d'autant la marge de manœuvre du gouvernement. Une action plus musclée s'impose donc pour stabiliser, dans un premier temps, la progression de la dette, puis pour en rembourser graduellement une partie. S'il n'en est pas ainsi, le Québec devra se résoudre à demeurer en fin de peloton et subir, de plus en plus, les effets néfastes d'une telle situation.

Il faudra sous peu se tourner vers des solutions novatrices et courageuses. Il n'y a pas de remède miracle. Tout dépend de la volonté de nos dirigeants et de la population de s'attaquer à ce qui peut être changé ici par une prise en charge de nos problèmes. Malheureusement, l'ampleur de l'endettement et le retard accumulé dans la résolution de ces problèmes ont réduit les options possibles. L'augmentation des taxes et des impôts, la baisse des dépenses publiques ou la monétisation de certains actifs publics sont des solutions très difficiles à mettre en pratique ou ont une portée limitée. Par contre, la juste tarification des services publics est une mesure réalisable à court terme et une solution très efficace sur le plan économique.

Parmi les mesures collectives que nous proposons dans cette étude, citons en priorité la hausse graduelle des tarifs de l'électricité pour les aligner davantage sur le prix du marché. Dans la perspective d'un développement durable, cette mesure comporte un double avantage : elle favorise une meilleure allocation de la ressource hydroélectrique (et donc l'efficacité énergétique) et permet d'appliquer directement et de manière incontournable le produit de la rente – dégagée par l'augmentation des tarifs d'électricité – à l'abaissement de la dette, conformément à une loi (élargissement de la Loi sur l'équilibre budgétaire de 1996 au contrôle de la dette, ce qui prévoit la création d'un fonds pour le remboursement de la dette).

L'abondance et l'importance des ressources hydroélectriques au Québec motivent une hausse des tarifs d'électricité. Cette opération est rentable à très court terme, car elle apporte les sommes nécessaires au remboursement de la dette. Le Québec est le deuxième plus grand consommateur en électricité par habitant au monde! On constate actuellement une surconsommation, voire un gaspillage, des ressources hydroélectriques. L'application de faibles tarifs d'électricité (inférieurs à ceux en vigueur hors Québec) entraîne une perte de revenu, voire un manque à gagner pour la société. C'est aussi une mesure socialement régressive : elle profite aux consommateurs les plus fortunés qui sont en mesure de consommer davantage d'électricité. Le fait de tarifier correctement les services publics ramène la vérité des prix à l'avant-plan dans l'utilisation efficace des ressources.

En 2004, si le prix de l'électricité au Québec avait été fixé au prix moyen des grandes villes nord-américaines, la demande en électricité des Québécois aurait diminué et une quantité additionnelle aurait pu être exportée au prix moyen des exportations. Une rente d'environ 5,3 G\$ aurait ainsi été dégagée. Si les ménages à faible revenu recevaient en compensation un remboursement supérieur de la taxe de vente du Québec (TVQ), un peu plus de 250 M\$ seraient alors retranchés de ces 5,3 G\$. Un alignement du prix de l'électricité sur le prix du marché générerait 5 G\$ environ de plus par année. Cet ajustement est, bien sûr, irréaliste à court terme, mais il donne une bonne idée de l'ampleur de la rente qui pourrait provenir d'une augmentation des tarifs d'électricité. En n'imposant pas le prix que d'autres ailleurs peuvent obtenir, nous renonçons à une source additionnelle de revenu. Nous analysons aussi les effets de plusieurs taux d'augmentations (2 %, 5 %, 10 % et 20 %) uniformes annuelles sur une longue période pour tous les secteurs.

Ce document présente également plusieurs propositions pour améliorer la gestion fiscale et la performance de l'économie ainsi que pour nous prémunir contre les revers de conjoncture auxquels nous ne sommes aucunement préparés (par exemple, une augmentation des dépenses budgétaires à un rythme inférieur à la progression de l'économie et la création d'une réserve annuelle pour éventualités de 500 M\$ à court terme, puis de 1 G\$ d'ici cinq ans). L'élargissement de la loi anti-déficit devra être aussi accompagné de mesures susceptibles d'accélérer ce redressement ou du moins de ne pas lui nuire. Il faut donc des politiques crédibles et prudentes, notamment : 1) ne pas déroger à la règle traditionnelle de s'endetter pour investir; 2) geler les dépenses gouvernementales ou du moins leur taux de croissance en termes réels; et 3) privilégier la rentabilité économique lorsqu'il s'agit d'effectuer des dépenses d'immobilisations qui augmentent la dette.

Sans une prise en charge collective de ces problèmes, le Québec s'expose à un avenir difficile qui pourrait le mener à son déclin économique et démographique. Un règlement sur le plan du déséquilibre fiscal ne constitue pas une condition suffisante pour redresser la situation du Québec. Il faut plutôt se remettre en cause le plus rapidement possible. L'occasion pourrait ne plus se présenter. Comme dans tout véritable projet de société, le défi à relever est énorme. Le fait d'ignorer le problème ou de continuer à en reporter la résolution à plus tard pourrait non seulement remettre en cause, au cours des prochaines années et décennies, nos programmes sociaux et la place d'un Québec moderne dans l'économie nord-américaine, mais également faire peser un lourd fardeau sur les générations montantes.

TABLE DES MATIÈRES

Préface

Sommaire

Introduction

1. L'ampleur du défi et les problèmes connexes

1.1. L'endettement public au Québec	13
1.1.1. <i>La dette brute ou totale</i>	13
1.1.2. <i>Une description de la dette nette</i>	14
1.1.3. <i>La dette nette du Québec</i>	15
1.1.4. <i>Comparaison avec les autres provinces</i>	15
1.1.5. <i>Comparaison internationale</i>	16
1.2. Les facteurs aggravants pour l'endettement public du Québec	17
1.2.1. <i>Le vieillissement accéléré de la population</i>	17
1.2.2. <i>Moins de richesse collective</i>	18
1.2.3. <i>Des dépenses publiques plus élevées</i>	19
1.2.4. <i>Une faible productivité du travail</i>	19
1.2.5. <i>Un PIB potentiel de plus en plus faible</i>	19
1.2.6. <i>Un lourd fardeau fiscal</i>	20
1.2.7. <i>La grande dépendance à l'égard des transferts fédéraux</i>	21
1.2.8. <i>Les aléas de la conjoncture économique</i>	21
1.2.9. <i>Une concurrence internationale accrue</i>	21
1.2.10. <i>Une révision prévisible des résultats financiers du gouvernement</i>	21
1.3. Les problèmes liés à l'endettement public	22
1.3.1. <i>Les problèmes de finances publiques</i>	22
1.3.2. <i>Les problèmes macroéconomiques</i>	23
1.3.3. <i>Les problèmes d'efficacité économique</i>	23
1.3.4. <i>Les problèmes d'équité intergénérationnelle</i>	23
1.3.5. <i>Les problèmes politiques</i>	23
1.4. Les conséquences de l'inaction	24
1.4.1. <i>Des mesures plus radicales s'imposent</i>	24
1.4.2. <i>Une situation qui doit s'améliorer</i>	25
1.4.3. <i>Le poids relatif de l'État québécois : des services publics trop « sollicités »?</i>	25

2. Les solutions potentielles pour redresser la situation fiscale du Québec

2.1. Quelles sont les solutions possibles?	27
2.2. Hausser les taxes et les impôts	27
2.3. Baisser les dépenses publiques	27
2.4. Monétiser des actifs publics	28
2.5. Tarifier les services au lieu de taxer	28

3. Une mesure à privilégier : la hausse des tarifs d'électricité

3.1. Abondance et surconsommation d'électricité	29
3.2. Ajustement de la consommation à la hausse des prix	31

4. Des solutions concrètes et socialement acceptables pour l'avenir

4.1. Élargissement de la Loi sur l'équilibre budgétaire	35
4.1.1. <i>Ne pas déroger à la règle traditionnelle de s'endetter pour investir</i>	35
4.1.2. <i>Le gel des dépenses gouvernementales ou du moins de leur taux de croissance en termes réels (taux sans inflation)</i>	36
4.1.3. <i>Les dépenses d'immobilisations qui augmentent la dette devront être effectuées en fonction de la rentabilité économique</i>	36
4.2. Création d'un fonds de remboursement de la dette	36
4.3. Accroître la productivité et la performance de l'économie	36
4.3.1. <i>Réduire la taxe sur le capital des sociétés</i>	36
4.3.2. <i>Moins d'impôt sur le revenu des particuliers et plus de taxes à la consommation</i>	37
4.3.3. <i>Augmenter la tarification de certains biens et services</i>	37
4.4. Le respect des champs de compétence et le partage du « déséquilibre fiscal »	37

5. Établir un plan précis par la tarification de l'électricité

5.1. Première simulation : tarifs au prix du marché	39
5.2. Deuxième simulation : hausses de 2 %, 5 %, 10 % et 20 % des tarifs par année	39
5.3. Vers une meilleure allocation des ressources hydroélectriques	40

Conclusion

Bibliographie

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 :	Évolution de la dette totale du gouvernement du Québec	13
Graphique 2 :	Ratio du service de la dette sur les revenus budgétaires du gouvernement du Québec.....	14
Graphique 3 :	Répartition de la dette totale du gouvernement du Québec	14
Graphique 4 :	Évolution du solde budgétaire du gouvernement du Québec	15
Graphique 5 :	Évolution de la dette nette du gouvernement du Québec.....	15
Graphique 6 :	Comparaison internationale du ratio de la dette totale sur le PIB.....	16
Graphique 7 :	Comparaison internationale du ratio de la dette nette sur le PIB	16
Graphique 8 :	Évolution anticipée de la population du Québec	17
Graphique 9 :	Proportion anticipée des 65 ans et plus dans la population du Québec.....	18
Graphique 10 :	Prévisions de la population du Québec par groupes d'âge	18
Graphique 11 :	Évolution anticipée de la population du Québec en âge de travailler	18
Graphique 12 :	PIB réel par habitant et par zones géographiques.....	19
Graphique 13 :	Dépenses budgétaires totales par habitant et par régions	19
Graphique 14 :	Retard de la productivité du Québec par rapport à l'Ontario, au Canada et aux États-Unis	19
Graphique 15 :	Croissance anticipée du potentiel de long terme de la croissance économique du Québec	20
Graphique 16 :	Croissance annuelle moyenne anticipée du PIB réel par habitant au Québec	20
Graphique 17 :	Relation risque/rendement des titres des gouvernements provinciaux au Canada	22
Graphique 18 :	Ratio des dépenses de programmes sur les revenus budgétaires du gouvernement du Québec.....	24
Graphique 19 :	Répartition de la puissance hydraulique installée au Canada	29
Graphique 20 :	Prix moyens et consommation annuelle par habitant au Québec et pour certains pays industrialisés	29
Graphique 21 :	Historique du prix moyen de vente de l'électricité au Québec par secteurs	30
Graphique 22 :	Comparaison du prix moyen de vente de l'électricité au Québec et aux États-Unis	31

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Structure de la dette du gouvernement du Québec	13
Tableau 2 :	Comparaison de la dette totale au Canada	16
Tableau 3 :	Comparaison de la dette nette au Canada	16
Tableau 4 :	Ratio de la dette nette sur les revenus de subsistance	17
Tableau 5 :	Écart entre le Québec et les autres provinces pour l'impôt des particuliers en appliquant la structure de taxation des autres provinces du Québec	20
Tableau 6 :	Fardeau fiscal des sociétés	20
Tableau 7 :	Cotes de crédit attribuées par la firme Moody's aux gouvernements provinciaux et fédéral au Canada	22
Tableau 8 :	Recettes et dépenses budgétaires dans les provinces canadiennes	25
Tableau 9 :	Consommation de l'électricité dans le marché résidentiel au Québec	30
Tableau 10 :	Prix moyens de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines	31
Tableau 11 :	Scénario où le prix de l'électricité augmenterait au prix du marché à très court terme	32
Tableau 12 :	Indice comparatif des prix de l'électricité pour les clients résidentiels dans les grandes villes nord-américaines	33
Tableau 13 :	Nombre d'années pour atteindre le prix moyen du marché nord-américain selon quatre scénarios	39
Tableau 14 :	Nombre d'années pour atteindre le prix moyen du marché canadien selon quatre scénarios	39
Tableau 15 :	Nombre d'années nécessaires pour atteindre le ratio dette totale par habitant de l'Ontario et de la moyenne canadienne	40
Tableau 16 :	Calculs des surplus annuels selon quatre scénarios de hausse des tarifs	41-42

INTRODUCTION

Le Québec entre dans une période critique de son histoire post-industrielle. En plus d'évoluer dans un environnement en perpétuel changement et d'être assujéti à une concurrence de plus en plus féroce sur la scène nationale et internationale, il est confronté à des défis internes énormes qui exigent un changement de cap rapide. Ce dernier, qui devra faire l'objet d'un vaste consensus, est essentiel au maintien du niveau de vie des Québécoises et des Québécois d'ici la fin du siècle.

Parmi les obstacles, nous retrouvons au premier rang une situation fiscale très précaire qui permettra difficilement au Québec (à moins de choix courageux) de faire face au vieillissement déjà manifeste de sa population, de remplacer et de moderniser, au besoin, de nombreuses infrastructures publiques et de maintenir sa capacité concurrentielle sur l'échiquier nord-américain et international. En dépit des progrès réalisés depuis le sommet économique de l'automne 1996, le PIB par habitant au Québec reste inférieur de 13 % et de 16 % à celui du Canada et de l'Ontario respectivement. Par ailleurs, les dépenses du gouvernement du Québec par habitant dépassent de 9 % et de 28 % celles du Canada et de l'Ontario respectivement. En conséquence, le Québec porte un fardeau fiscal bien plus lourd que ses partenaires immédiats : il ne peut plus recourir à de nouvelles hausses de taxes ou d'impôts sans compromettre sa capacité concurrentielle.

En outre, le Québec est la province la plus endettée du Canada. En 2005, sa dette totale s'élevait à 116,6 G\$, selon les documents de référence des récentes consultations prébudgétaires du gouvernement du Québec, ce qui représentait 44,0 % du PIB, comparativement à 25,2 % pour la moyenne des provinces (20,5 %, exception faite du Québec) et à 30,3 % pour l'Ontario. En outre, si l'on prend en compte la quote-part de la dette fédérale (environ 20 % de la dette totale de 701 G\$), le Québec aurait un ratio dette totale par comparaison avec son économie d'environ 80 %. Il s'agit là d'un des plus mauvais résultats des pays industrialisés. Malgré les efforts déployés pour maintenir le déficit « zéro », cette dette publique en valeur absolue ne cesse d'augmenter, ce qui réduit d'autant la marge de manœuvre du gouvernement tandis que la population du Québec vieillit et que le pays doit faire face à une montée des coûts en matière de santé publique.

En effet, le Québec vieillit plus vite que ses voisins et sa croissance démographique est moins rapide. Le vieillissement de la population ralentira très bientôt le potentiel de long terme de croissance économique. D'après le ministère des Finances du Québec, le taux d'activité (portion de la population apte au travail) commencera à fléchir au cours des prochaines années, ce qui diminuera graduellement, puis de plus en plus vite à partir de 2010, les capacités productives de l'économie québécoise.

Nul ne peut nier aujourd'hui la très grande précarité de la situation fiscale du Québec. Une volte-face rapide s'impose donc pour se préparer à affronter une telle réalité. Il faudra sans aucun doute se tourner vers des solutions novatrices et courageuses, comme nous le proposons dans les sections 2, 3, 4 et 5 de cette étude.

Il n'y a pas de solutions miracles. Tout dépend de la volonté de nos dirigeants et de la population de s'attaquer à ce qui peut être changé ici par une prise en charge de nos problèmes. Sur le plan macroéconomique, nous pensons qu'il faut d'abord se concentrer avec détermination sur l'incontournable question de la dette afin d'en diminuer le poids et d'accroître de façon durable la marge de manœuvre financière de l'État québécois. Ce faisant, nous éviterons de transmettre aux générations montantes un lourd fardeau. Les documents présentés au Forum des générations de 2004 ne

laissaient planer aucun doute là-dessus. Il s'agit d'un problème d'équité intergénérationnelle. Un endettement élevé engendre aussi au fil du temps d'autres problèmes (de solvabilité, d'efficacité économique et de nature politique) pour l'économie. Dès lors, tous les résidents du Québec doivent considérer cette réduction de la dette comme une priorité majeure. Il y va de notre avenir!

Au cours des dernières années, plusieurs gouvernements (ceux du Canada et d'autres pays) ont pris conscience des conséquences néfastes que peut entraîner un niveau élevé d'endettement, et ont pris des mesures pour le réduire. Le gouvernement fédéral canadien verse annuellement, aux fins du remboursement de la dette, un tiers de l'excédent budgétaire qui dépasse la réserve pour éventualités. Il y a dix ans, l'Alberta a adopté une loi sur l'équilibre budgétaire et l'élimination de la dette. En 2005, cette province a réussi à éliminer complètement l'encours de sa dette. Même la Nouvelle-Écosse a créé en 2003 un fonds spécifique pour l'élimination de la dette avant de mettre en place en 2005 un nouveau plan de réduction de la dette qui prévoit allouer certaines sommes (perçues grâce aux recettes pétrolières extracôtières) au remboursement de celle-ci. Enfin, le gouvernement manitobain transfère annuellement à son fonds d'amortissement un montant dédié uniquement au remboursement de sa dette. Plusieurs pays d'outre-mer, tels que la Nouvelle-Zélande, la Suède et l'Irlande, ont également pris des mesures pour réduire leur taux d'endettement. La France a même mis en place, à l'été 2005, un comité d'experts (commission Pébereau) pour assurer le redressement de ses finances publiques et créer de nouvelles marges de manœuvre, dont l'adoption de mesures relatives à la gestion de la dette.

Dans cette étude, nous proposons notamment comme mesure collective de hausser graduellement les tarifs de l'électricité pour qu'ils s'alignent davantage sur le prix du marché. Il s'agit dans un premier temps de favoriser une meilleure allocation des ressources hydroélectriques et donc l'efficacité énergétique, puis dans un deuxième temps, d'appliquer directement et de manière incontournable le produit de la rente – dégagée par l'augmentation des tarifs d'électricité – à l'abaissement de la dette, conformément à une loi (élargissement de la Loi sur l'équilibre budgétaire de 1996 au contrôle de la dette, ce qui prévoit la création d'un fonds pour le remboursement de la dette). Nos analyses révèlent que le gel total ou partiel des prix des ressources hydroélectriques est régressif¹ dans la mesure où il profite aux mieux nantis, et conduit à la surconsommation, voire au gaspillage. Nous suggérons de compenser les moins fortunés contre les effets pervers d'une hausse des tarifs de l'électricité en augmentant, par exemple, leur remboursement de la TVQ.

Nous présentons également plusieurs propositions pour améliorer la gestion fiscale et la performance de l'économie ainsi que pour nous prémunir contre les revers de conjoncture auxquels nous ne sommes aucunement préparés (parmi ces propositions, citons la création d'une réserve annuelle pour éventualités et l'augmentation des dépenses budgétaires à un rythme inférieur à la progression de l'économie). Nous appuyons en outre certaines mesures, dont plusieurs sont déjà connues, afin de réduire l'écart de productivité entre le Québec et ses principaux partenaires commerciaux.

Sans une prise en charge collective de tous ces problèmes, le Québec s'expose à un avenir difficile qui pourrait le mener à son déclin économique et démographique. Nous ne pensons pas qu'un règlement sur le plan du déséquilibre fiscal constitue une condition suffisante pour redresser la situation. Il faut plutôt se remettre en cause le plus rapidement possible. Nous croyons que nous avons actuellement une fenêtre d'opportunité pour agir qui pourrait ne plus réapparaître. Aux Québécoises et aux Québécois d'en saisir l'occasion.

¹ Par opposition à la progressivité, la régressivité se dit d'une mesure dont l'effet diminue en proportion du revenu lorsque celui-ci augmente.

1. L'ampleur du défi et les problèmes connexes

Dans cette section, nous traiterons des problèmes liés à la situation fiscale et à l'endettement du Québec. Plus précisément, nous tâcherons de répondre aux questions suivantes : quelle est l'ampleur de la dette publique québécoise et où se situe-t-elle par rapport à celle des provinces voisines et des autres principaux pays industrialisés? Quels sont les problèmes actuels et potentiels que pose cet endettement? Enfin, quelles seront les conséquences d'une inaction sur l'évolution future des finances publiques québécoises?

1.1. L'endettement public au Québec

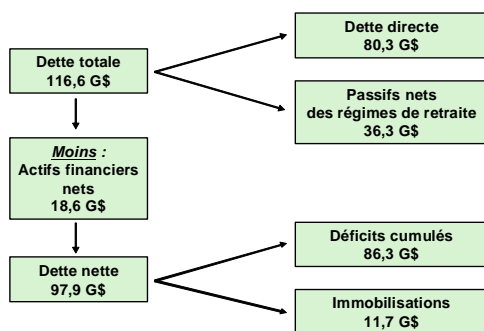
D'emblée, il faut mettre en lumière l'ampleur de la dette du gouvernement du Québec, même si ce problème est bien connu et fait déjà l'objet d'un vaste consensus. La dette publique totale est tout d'abord constituée de la dette directe, à savoir principalement la dette contractée par l'émission de titres gouvernementaux québécois sur les marchés financiers nationaux et internationaux (en grande partie composés de bons du Trésor et d'obligations gouvernementales). La dette directe ne représente toutefois pas l'ensemble des engagements financiers du gouvernement du Québec. En fait, la dette totale est la somme de la dette directe et du passif net des régimes de retraite des employés de l'État. La dette nette correspond à la dette totale moins les actifs financiers nets. Voici quelques précisions à ce sujet.

province de Québec est, dans les faits, garante de cet endettement. De plus, le gouvernement québécois cautionne, auprès des investisseurs nationaux et internationaux, la dette des sociétés d'État telle qu'Hydro-Québec ainsi que celles des municipalités québécoises. Ainsi, même si le gouvernement du Québec n'est pas directement redevable du remboursement des dettes de ces entités locales, il en est l'ultime « endosseur », ce qui alourdit encore davantage ses responsabilités liées à l'endettement public². À ce stade, il est important de souligner qu'il n'existe pas qu'une seule source de données et qu'une façon unique de décrire le niveau d'endettement d'un gouvernement. Tout au long de cette étude, nous présenterons donc diverses données sur la situation de l'endettement québécois, qui donnent, dans l'ensemble, une très bonne idée de l'ampleur de la dette publique au Québec et permettent d'établir des comparaisons.

Selon le ministère des Finances du Québec, la dette totale du gouvernement a atteint 116,6 G\$ au 31 mars 2005. Comme l'indique le graphique 1, cette dette était pratiquement inexistante au début des années 70. Les coûts de financement de cette dette, comme l'établit le plan budgétaire d'avril 2005, atteignent aujourd'hui près de 7,5 G\$ par année, soit 13,3 cents par dollar de revenus (en impôts, en taxes et en transferts du gouvernement fédéral). Il s'agit du troisième poste de dépenses du gouvernement après celui du ministère de la Santé et des Services sociaux (environ 21 G\$) et celui du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (environ 12 G\$). Cette situation est certes plus enviable que

Tableau 1

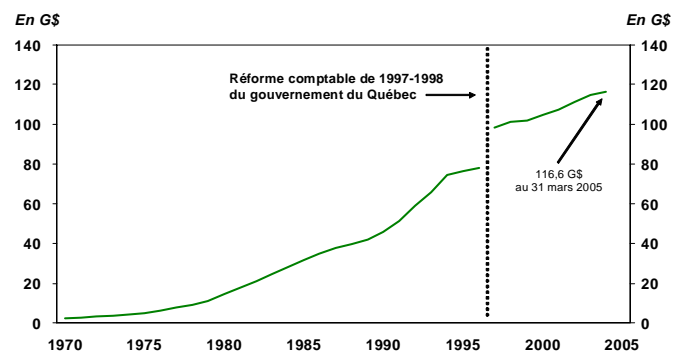
Structure de la dette du gouvernement du Québec
(au 31 mars 2005)



Sources : ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

Graphique 1

Évolution de la dette totale du gouvernement du Québec



Sources : ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

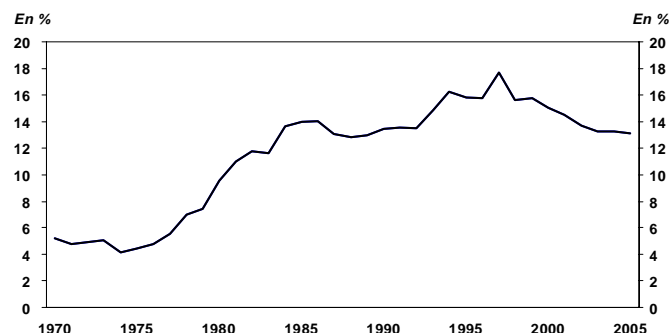
1.1.1. La dette brute ou totale

Avant de décrire la composition et l'évolution de la dette brute ou totale, il faut d'abord préciser que la dette totale du fonds consolidé du gouvernement du Québec ne prend pas en compte celle du réseau de la santé et de l'éducation. Or, la

² Selon plusieurs sources, la dette brute de ces organismes s'établirait à un peu plus de 50 G\$.

Graphique 2

Ratio du service de la dette sur les revenus budgétaires du gouvernement du Québec



Sources : ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

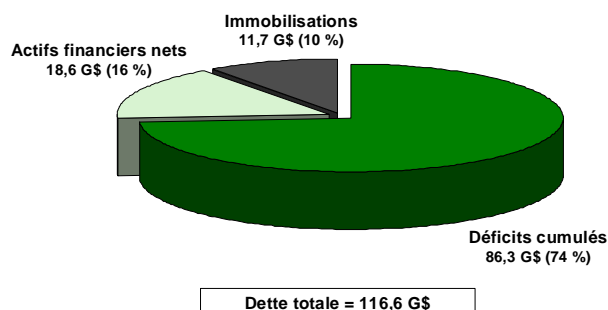
celle qui prévalait lors de l'exercice 1997-1998, époque où le service de la dette atteignait près de 18 % des revenus budgétaires, mais elle constitue toujours un lourd fardeau financier en comparaison du ratio de 5 % environ observé au début des années 70 (voir le graphique 2).

La dette totale continue d'augmenter de 2 G\$ environ par année, et ce, même si le gouvernement n'a pas enregistré, en moyenne, de déficit depuis le retour à l'équilibre budgétaire lors de l'exercice 1998-1999. Cette augmentation de la dette provient essentiellement de trois sources : 1) le gouvernement emprunte (un peu plus de 1 G\$ par année) pour financer ses immobilisations, mais seul l'amortissement annuel est comptabilisé dans l'exercice budgétaire en cours; 2) le gouvernement contracte également une dette (environ 1 G\$ par année) parce qu'il comptabilise dans ses revenus l'ensemble des bénéfices d'Hydro-Québec alors qu'il encaisse annuellement un dividende correspondant à environ la moitié des bénéfices comptabilisés; et 3) le gouvernement emprunte aussi pour effectuer des mises de fonds dans ses sociétés d'État.

Cette dette totale (ou brute) du gouvernement du Québec de près de 120 G\$ a servi majoritairement à payer des dépenses de fonctionnement de l'État, c'est-à-dire les dépenses d'opération courantes, dont les salaires des employés de la fonction publique. En effet, les trois quarts de cette dette, soit 86,3 G\$ au 31 mars 2005, découlent, selon le ministère des Finances du Québec, des déficits enregistrés à partir du début des années 70. Ces déficits répétés ont été utilisés pour payer, selon l'expression populaire, les dépenses « d'épicerie » du gouvernement. Par ailleurs, la portion de la dette utilisée pour financer des actifs financiers nets et des immobilisations représente seulement 30,3 G\$, soit 26 % de la dette totale du Québec. Cette dernière portion de la dette n'engendre pas d'iniquité intergénérationnelle puisque les générations récentes profitent déjà des actifs acquis, tout

Graphique 3

Répartition de la dette totale du gouvernement du Québec (au 31 mars 2005)



Sources : ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

comme le feront les générations futures. Par contre, il en est tout autrement de la portion accumulée au fil du temps pour des dépenses d'opération courantes : elle représente les trois quarts de la dette accumulée.

1.1.2. Une description de la dette nette

Une mesure plus représentative du niveau d'endettement doit non seulement tenir compte du passif du gouvernement, mais aussi de ses actifs financiers nets. Ainsi, la dette nette, soit la dette totale moins les actifs financiers nets, est la référence la plus souvent utilisée dans l'analyse de l'endettement des gouvernements, tant au Canada qu'à l'étranger. Il est à noter que la dette nette ne tient pas compte des actifs non financiers, comme les biens publics (routes, hôpitaux, etc.) qui sont pour la plupart difficiles à évaluer financièrement.

Lors de la dernière réforme de la comptabilité gouvernementale québécoise implantée au cours de l'exercice fiscal 1997-1998, les règles comptables ont subi des modifications pour que la dette nette soit scindée en deux rubriques dans les comptes publics et les documents budgétaires : 1) la dette représentée par les déficits cumulés au fil des ans; et 2) celle découlant des dépenses d'immobilisations. Ces dernières étaient auparavant comptabilisées en entier dans les dépenses budgétaires de l'année au cours de laquelle l'actif avait été acquis ou construit. Par exemple, lorsqu'un pont était construit, celui-ci était comptabilisé en entier dans les dépenses budgétaires de l'exercice financier en cours. Depuis cette réforme, les dépenses d'immobilisations du gouvernement sont amorties sur la durée de vie estimée de ces actifs immobiliers. Ainsi, seul l'amortissement annuel de ces actifs est maintenant comptabilisé dans les dépenses budgétaires de l'exercice financier en cours. Depuis l'exercice 1997-1998, les dépenses d'immobilisations n'ont plus qu'une incidence marginale sur les dépenses et l'équilibre budgétaire

de l'exercice financier au cours duquel elles sont engagées. Par contre, le financement de ces actifs entraîne nécessairement un accroissement de la dette, que ce soit au moyen d'une nouvelle émission de titres ou grâce à la réduction des actifs financiers du gouvernement (encaisse, comptes d'opération de change, prêts, placements et avances). Comme l'illustre l'identité suivante, les variations de la dette nette sont constituées du solde budgétaire et de la valeur des nouveaux investissements en immobilisations de l'exercice fiscal en cours.

$$\text{Variation de la dette nette}_t = (\text{dépenses}_t - \text{revenus}_t) + \text{acquisition d'immobilisations}_t$$

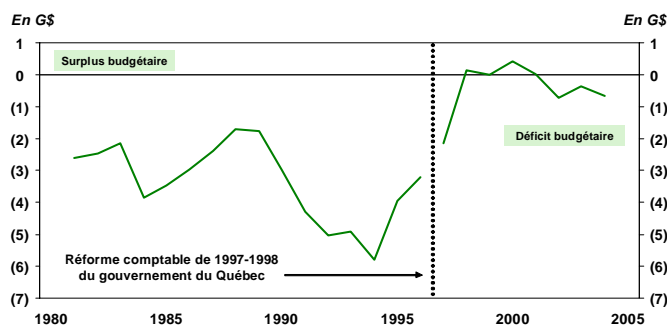
En définitive, le fait de réaliser l'équilibre ne suffit plus à maintenir le déficit « zéro ». Par exemple, au cours des exercices 1998-1999 à 2001-2002, le gouvernement du Québec a dégagé quatre surplus budgétaires, mais la dette nette a tout de même augmenté d'environ 4 G\$, en raison notamment d'une progression des investissements en immobilisations.

1.1.3. La dette nette du Québec

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le gouvernement du Québec a largement recouru aux déficits budgétaires, au fil des ans, afin de financer ses dépenses d'opération courantes. L'accroissement de la dette publique qui en a résulté a alourdi considérablement le fardeau du paiement des intérêts, ce qui a contribué à envenimer la situation budgétaire de la province. À son point culminant, le déficit annuel du gouvernement du Québec a atteint 5,8 G\$ en 1994-1995, ce qui représentait environ 16 % de ses revenus totaux de l'époque. Un redressement de la situation s'imposait donc pour éviter une baisse de la cote de crédit du

Graphique 4

Évolution du solde budgétaire du gouvernement du Québec



Note : Incluant les pertes de la Société générale de financement (SGF).

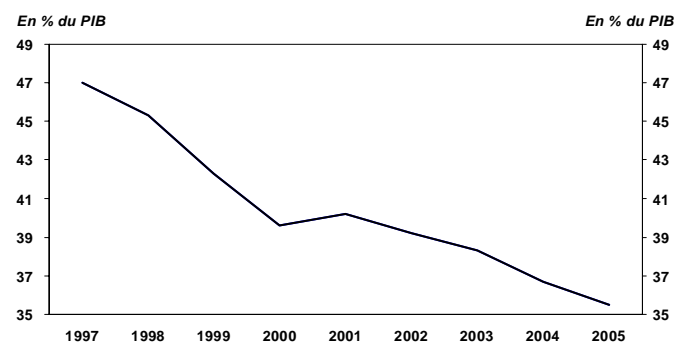
Sources : ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

gouvernement du Québec. La forte croissance économique observée à l'approche du nouveau millénaire ainsi qu'une série de mesures fiscales et budgétaires ont par la suite permis de réduire graduellement les déficits. En 1996, le gouvernement s'est doté d'une loi restreignant les déficits budgétaires (Loi sur l'équilibre budgétaire). Un léger surplus a même été dégagé à partir de l'exercice 1998-1999. La situation budgétaire du gouvernement du Québec demeure toutefois précaire, comme le prouvent les trois récents déficits budgétaires des exercices 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005.

Selon le ministère des Finances du Québec, la dette nette du gouvernement est passée de 2,3 G\$ en 1970-1971 à près de 100 G\$ en 2004-2005, soit une augmentation moyenne de 2,7 G\$ par année. Le ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), qui donne une indication de l'importance relative de celle-ci par rapport à la taille de l'économie, est passé de 10,1 % en 1970-1971 à 36,7 % en 2004-2005, et a atteint un pic de 47,0 % en 1997-1998. La réduction de ce ratio au cours des dernières années – bien que la dette nette ait continué de progresser – s'explique uniquement par une croissance plus rapide du PIB nominal québécois, c'est-à-dire par l'effet combiné de l'inflation et de la progression de l'économie.

Graphique 5

Évolution de la dette nette du gouvernement du Québec (depuis la réforme comptable de 1997-1998)



Sources : ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

1.1.4. Comparaison avec les autres provinces

Où situer ce niveau d'endettement par rapport à celui des autres provinces canadiennes? Soulignons que les données provenant des comptes publics publiés par les différentes provinces, telles que celles utilisées par le ministère des Finances du Québec, sont difficilement comparables en raison des divergences d'application des différentes normes comptables et de la répartition des responsabilités entre les différents échelons du gouvernement. Toute comparaison doit donc s'appuyer sur les données harmonisées du Système de gestion financière de Statistique Canada.

Comme l'indiquent les tableaux 2 et 3, le Québec est l'une des provinces les plus endettées du Canada. Elle se situe au deuxième avant-dernier rang quant à l'importance relative de sa dette par rapport à la taille de son économie, qu'il s'agisse de la dette totale ou de la dette nette. Une fois répartie sur le nombre d'habitants, la dette nette du Québec s'élevait, au 31 mars 2004, à 12 937 \$ par Québécois, et la dette totale à 22 265 \$.

L'Ontario (malgré ses récents déficits) et surtout l'Alberta devançant nettement le Québec. La province de l'Alberta a fortement bénéficié des cours élevés de ses ressources naturelles, à savoir le pétrole et le gaz naturel au cours des dernières années, ce qui lui a permis d'éliminer sa dette. Elle

Tableau 2
Comparaison de la dette totale au Canada

Au 31 mars 2004	Ratio de la dette totale sur le PIB (en %)	Dette totale par habitant (en \$)
1 Alberta	12,4	6 611
2 Ontario	33,1	13 173
3 Saskatchewan	51,2	18 829
4 Île-du-Prince-Édouard	54,1	15 123
5 Nouvelle-Écosse	62,0	19 112
6 Colombie-Britannique	65,5	22 675
7 Manitoba	65,7	21 349
8 Québec	66,3	22 265
9 Terre-Neuve-et-Labrador	67,7	23 905
10 Nouveau-Brunswick	74,5	22 237
Moyenne des 10 provinces	55,2	18 528
Moyenne sans le Québec	54,0	18 113

Source : Système de gestion financière de Statistique Canada

Tableau 3
Comparaison de la dette nette au Canada

Au 31 mars 2004	Ratio de la dette nette sur le PIB (en %)	Dette nette par habitant (en \$)
1 Alberta	-8,4	-4 476
2 Colombie-Britannique	14,6	5 058
3 Ontario	22,0	8 761
4 Nouveau-Brunswick	26,3	7 858
5 Saskatchewan	27,7	10 195
6 Manitoba	29,1	9 442
7 Île-du-Prince-Édouard	33,5	9 335
8 Québec	38,5	12 937
9 Nouvelle-Écosse	40,6	12 505
10 Terre-Neuve-et-Labrador	54,4	19 222
Moyenne des 10 provinces	27,8	9 086
Moyenne sans le Québec	26,6	8 658

Source : Système de gestion financière de Statistique Canada

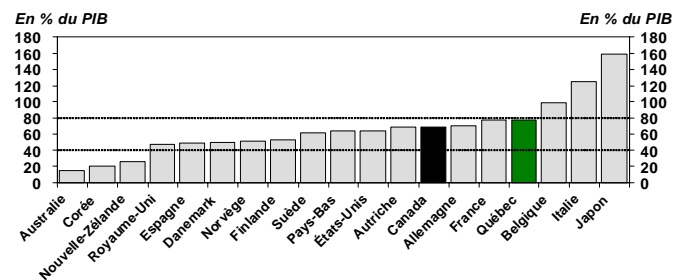
dispose même à présent d'un actif net (équivalant à près de 10 % de son PIB) et du Heritage Savings Trust Fund, fonds cumulé de patrimoine d'une valeur de 13 G\$ environ. Même si le Québec la devance toujours, la province de Terre-Neuve-et-Labrador devrait à l'avenir tirer profit des recettes pétrolières pour améliorer sa situation budgétaire.

1.1.5. Comparaison internationale

Sur le plan international, l'absence de données harmonisées rend encore plus difficile la comparaison de la situation de l'endettement du gouvernement du Québec par rapport à celle des autres pays industrialisés. Si l'on ajoute la quote-part du Québec de la dette fédérale, la dette totale du Québec représente environ 80 % de son PIB alors que le ratio de la dette nette au PIB frôle les 50 %. Rappelons que la dette totale correspond à la dette nette à laquelle on ajoute les actifs financiers nets du gouvernement. En matière d'endettement, même si la dette nette est une mesure plus représentative du niveau d'endettement d'un gouvernement, la dette totale donne une meilleure indication du fardeau

Graphique 6

Comparaison internationale du ratio de la dette totale sur le PIB en 2004

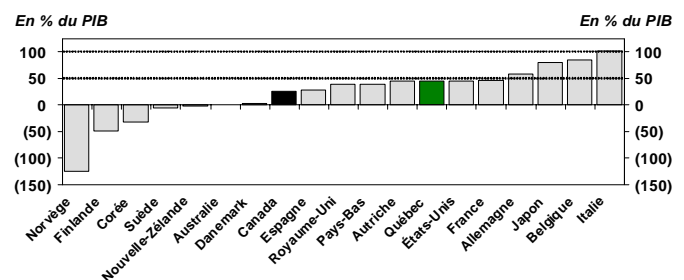


Note : La dette du Québec est calculée à partir de la dette du gouvernement du Québec à laquelle on ajoute la part du Québec de la dette du gouvernement fédéral. La quote-part du Québec de la dette fédérale est estimée entre 16 % et 24 % avec une cible à 20 %. Il est à noter que le passif net des régimes de retraite a été exclu dans les deux cas aux fins de comparaison avec les données de l'OCDE.

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Statistique Canada, ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

Graphique 7

Comparaison internationale du ratio de la dette nette sur le PIB en 2004



Note : La dette du Québec est calculée à partir de la dette du gouvernement du Québec à laquelle on ajoute la part du Québec de la dette du gouvernement fédéral. La quote-part du Québec de la dette fédérale est estimée entre 16 % et 24 % avec une cible à 20 %. Il est à noter que le passif net des régimes de retraite a été exclu dans les deux cas aux fins de comparaison avec les données de l'OCDE.

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Statistique Canada, ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

qu'elle exerce sur les contribuables en raison des paiements d'intérêt y afférents.

Nos résultats rejoignent également ceux d'une étude de l'Institut Fraser, publiée en juin 2004, qui démontre que le gouvernement du Québec serait parmi les plus endettés des pays à hauts revenus et des provinces canadiennes. En compilant la dette nette sur les revenus de subsistance³, le Québec se situe au 26^e rang sur un total de 31⁴.

Tableau 4

Ratio de la dette nette sur les revenus de subsistance (provinces canadiennes et pays à hauts revenus)

Rang	Pays	Dette nette/revenus de subsistance (\$ US) en %
1	Norvège	-73,4
2	Finlande	-42,7
3	Suède	-3,1
4	Australie	5,7
5	Danemark	8,4
6	Yukon	11,1
7	Nouvelle-Zélande	20,6
8	Alberta	20,8
9	Territoires du Nord-Ouest	24,5
10	Islande	26,3
11	Barbades	26,3
12	Royaume-Uni	29,1
13	Colombie-Britannique	36,6
14	France	38,3
15	Saskatchewan	40,7
16	Pays-Bas	42,0
17	États-Unis	42,5
18	Espagne	42,6
19	Canada	44,3
20	Ontario	44,6
21	Allemagne	45,0
22	Manitoba	45,4
23	Nouveau-Brunswick	45,9
24	Île-du-Prince-Édouard	48,8
25	Autriche	50,6
26	Québec	55,2
27	Nouvelle-Écosse	56,5
28	Japon	64,4
29	Terre-Neuve-et-Labrador	67,3
30	Italie	99,1
31	Belgique	99,7

Source : Institut Fraser (2004)

³ Le revenu de subsistance correspond au montant minimal nécessaire à l'achat de biens et services de subsistance.

⁴ À noter que la position relative des pays scandinaves est très enviable. En effet, en raison de leurs nombreux actifs et de la façon de les comptabiliser, ces pays ont une dette nette très faible, voire négative (les actifs sont plus importants que la dette totale).

En résumé, même si ces comparaisons nationale et internationale peuvent faire l'objet de certaines critiques, le gouvernement du Québec figure incontestablement parmi les plus endettés. Les Québécoises et Québécois doivent donc supporter l'un des plus lourds fardeaux du monde industrialisé en matière d'endettement.

1.2. Les facteurs aggravants pour l'endettement public du Québec

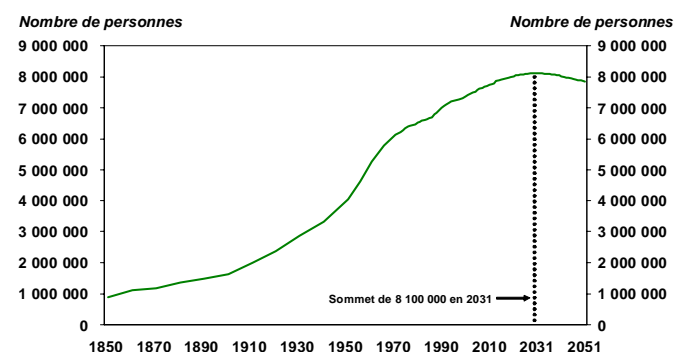
Nous venons de voir que le Québec est une province particulièrement endettée, surtout en comparaison des autres provinces canadiennes et de certains pays économiquement comparables (quoiqu'il faille effectuer ces comparaisons avec prudence). De plus, pour analyser la situation fiscale du Québec, nous devons faire état de plusieurs facteurs importants qui aggravent le problème de l'endettement québécois par rapport à ses partenaires et concurrents. Voici quelques-uns d'entre eux.

1.2.1. Le vieillissement accéléré de la population

Le Québec connaîtra un problème démographique au cours des prochaines décennies : c'est un secret de Polichinelle. Selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ-2004) et le ministère des Finances du Québec (février 2005), le rythme d'accroissement de la population ralentira notablement dans les cinquante prochaines années. Ce fléchissement sous-entend donc que la population du Québec serait vers l'an 2050 à peine supérieure à celle d'aujourd'hui. La population québécoise atteindrait un pic vers l'an 2031 (8,1 millions d'habitants), avant d'entrer dans une période de déclin graduel.

Graphique 8

Évolution anticipée de la population du Québec



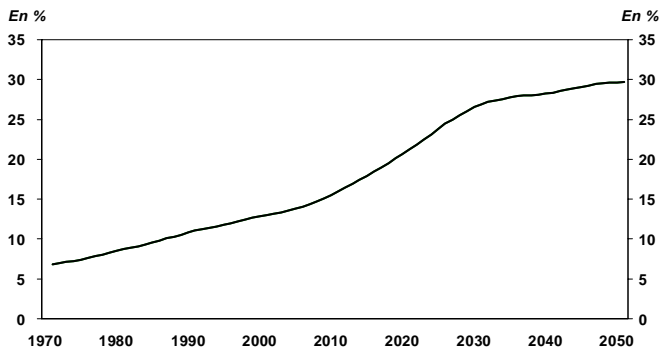
Sources : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

D'autres pays industrialisés connaîtront le même phénomène. Ceci étant, le déclin de la population québécoise sera tellement marqué qu'il ressemblera davantage à celui du Japon et à certains pays d'Europe, notamment l'Italie, où la

démographie est jugée à un seuil critique. De plus, même si les principaux partenaires commerciaux du Québec, à savoir le reste du Canada et les États-Unis, connaîtront également un problème démographique, leur population ne devrait néanmoins pas décroître.

Graphique 9

Proportion anticipée des 65 ans et plus dans la population du Québec



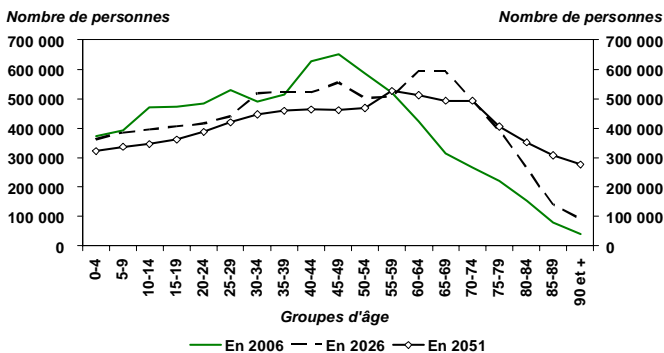
Sources : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

L'ISQ donne comme référence un scénario selon lequel la part des 65 ans et plus dans la population passera d'un peu plus de 10 % au début de l'an 2000 à environ 25 % en 2030, puis à 30 % vers le milieu du siècle. Plusieurs raisons expliquent cet accroissement du nombre de personnes de 65 ans et plus : 1) un allongement de l'espérance de vie; 2) l'avancement en âge de la cohorte des « baby-boomers »; 3) un faible taux de natalité; et 4) des mouvements migratoires traditionnels peu favorables.

Le vieillissement de la population aurait commencé plus tardivement au Québec que dans d'autres pays industrialisés en raison des forts taux de natalité enregistrés au cours des cent dernières années. Toutefois, puisque le taux de

Graphique 10

Prévisions de la population du Québec par groupes d'âge

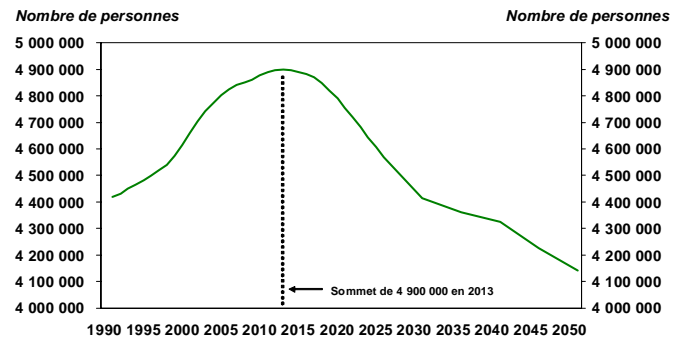


Sources : Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

renouvellement de la population québécoise a fortement baissé depuis trois décennies et que le solde migratoire net, bien que positif, devrait demeurer peu élevé, le vieillissement démographique sera plus rapide au Québec comparative-ment à ses principaux partenaires d'affaires. Une telle situation laisse supposer que le nombre de travailleurs diminuera graduellement. On comptera donc de moins en moins de travailleurs par personne retraitée, ce qui exercera inévitablement plus de pressions fiscales sur les contribuables pour le financement des services publics (y compris le service de la dette). N'oublions pas que ce sont les travailleurs qui participent le plus à l'activité économique et qui contribuent davantage au financement des services publics. Enfin, ces mauvaises nouvelles sur le plan démographique pourraient détériorer les gains potentiels d'un règlement sur la question du partage du déséquilibre fiscal entre les différents paliers de gouvernement.

Graphique 11

Évolution anticipée de la population du Québec en âge de travailler (20 à 64 ans)



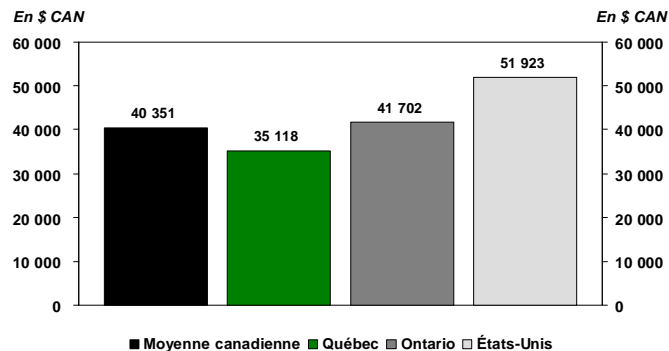
Sources : Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

1.2.2. Moins de richesse collective

La solidité des finances publiques d'un gouvernement va généralement de pair avec la richesse de son État. Bien que riche par rapport à la moyenne des autres pays, le Québec est néanmoins plus pauvre, d'un point de vue financier, que ses voisins immédiats avec lesquels il entretient des liens d'affaires. En fait, en dépit des progrès réalisés depuis quelques années, le PIB par habitant du Québec est inférieur de 13 % et de 16 % à la moyenne des provinces canadiennes et à l'Ontario respectivement. Il est aussi inférieur de 32 % à celui des États-Unis. Cette moindre richesse collective demande un plus grand effort aux contribuables québécois imposables pour maintenir un niveau équivalent de services publics. Un endettement public élevé ne fait qu'intensifier cet effort.

Graphique 12

PIB réel par habitant et par zones géographiques en 2004



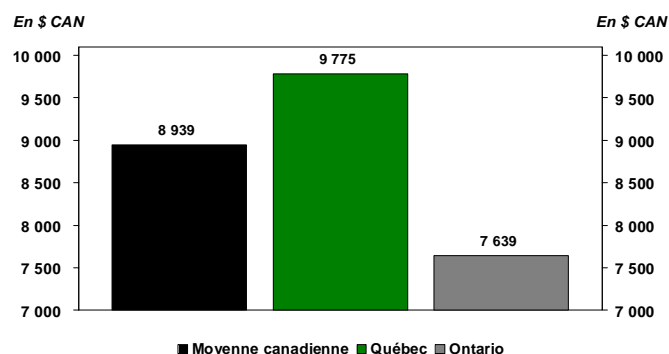
Sources : ministère des Finances du Québec, Statistique Canada, Bureau of Economic Analysis (BEA) et Desjardins, Études économiques

1.2.3. Des dépenses publiques plus élevées

En plus de disposer d'une moindre richesse collective, le Québec supporte des dépenses publiques par habitant plus élevées que la moyenne des provinces canadiennes. Ces dépenses dépassent de près de 800 \$ la moyenne canadienne et d'environ 2 000 \$ celle de l'Ontario. En pourcentage, les dépenses du gouvernement du Québec par habitant sont supérieures de 9 % et de 28 % à la moyenne canadienne et à la moyenne ontarienne respectivement. Le service de la dette plus élevé au Québec et, surtout, l'éventail plus large des services publics offerts à la population expliqueraient, en grande partie, cet écart. Nous reviendrons sur cette question au point 1.4.

Graphique 13

Dépenses budgétaires totales par habitant et par régions en 2004-2005



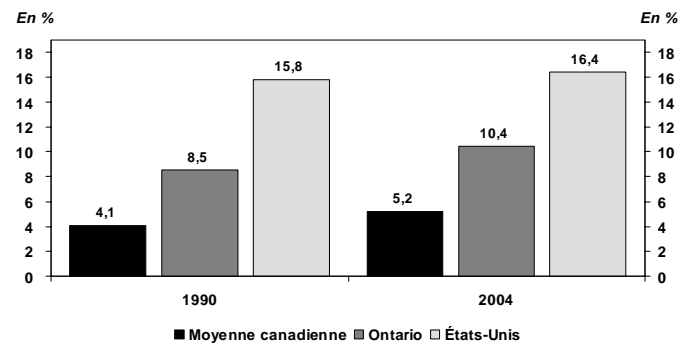
Sources : Système de gestion financière de Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

1.2.4. Une faible productivité du travail

Les données sur la productivité⁵ révèlent que le Québec affiche un retard important par rapport à l'Ontario, à la moyenne des provinces canadiennes et aux États-Unis. Même si le taux de productivité des travailleurs québécois a augmenté récemment, il demeure toujours inférieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux. La productivité du travail au Québec a effectivement progressé rapidement : elle est passée de 0,8 % entre 1981 et 1998, à 1,5 % au cours des cinq dernières années. Toutefois, cette accélération n'a pas empêché récemment l'accroissement de l'écart de productivité entre le Québec et ses principaux partenaires. Cet accroissement s'explique, d'une part, par un investissement moindre du côté des entreprises québécoises et, d'autre part, par une scolarisation moyenne moins élevée des travailleurs du Québec. Selon le ministère des Finances du Québec (janvier 2006), la croissance de la productivité de l'économie du Québec devrait décélérer prochainement et pourrait seulement atteindre une moyenne annuelle de 1,3 % au cours du prochain demi-siècle. La faible productivité empêche le Québec de profiter d'une croissance économique plus rapide, ce qui prive les finances publiques de revenus budgétaires additionnels.

Graphique 14

Retard de la productivité du Québec par rapport à l'Ontario, au Canada et aux États-Unis : comparaison entre 1990 et 2004



Sources : ministère des Finances du Québec, Consultations prébudgétaires, document de référence, janvier 2006 et Desjardins, Études économiques

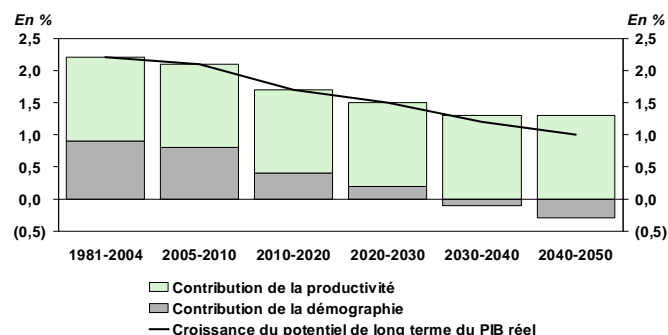
1.2.5. Un PIB potentiel de plus en plus faible

Le vieillissement de la population et, dans une moindre mesure, la baisse du taux de productivité des travailleurs auront une incidence notable sur la croissance à long terme du PIB québécois. Le PIB potentiel du Québec à long terme, en chiffres absolus, continuera de baisser au cours des prochaines décennies. Il devrait passer de 2,1 % actuelle-

⁵ La productivité du travail indique la quantité d'unités de production par heure travaillée.

Graphique 15

Croissance anticipée du potentiel de long terme de la croissance économique du Québec



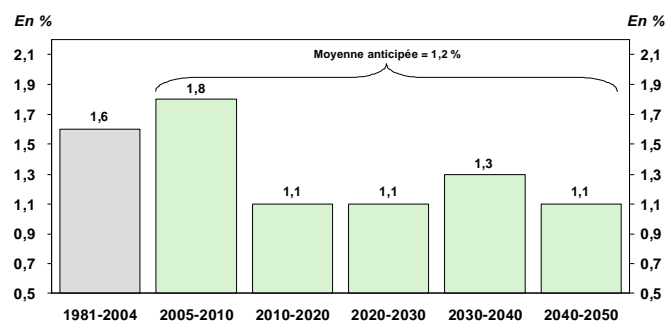
Sources : ministère des Finances du Québec, *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques*, document de référence, février 2005 et Desjardins, *Études économiques*

ment à 1 % environ d'ici les années 2040, soit une chute significative par rapport à ses concurrents immédiats.

Le niveau de vie des Québécois sera vraisemblablement freiné par cette baisse des capacités productives de l'économie. La croissance annuelle du PIB réel par habitant pourrait n'atteindre que 1 % dès la fin de la prochaine décennie, ce qui représente une performance très inquiétante compte tenu de la richesse de l'Amérique du Nord.

Graphique 16

Croissance annuelle moyenne anticipée du PIB réel par habitant au Québec



Sources : ministère des Finances du Québec, *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques*, document de référence, février 2005 et Desjardins, *Études économiques*

1.2.6. Un lourd fardeau fiscal

Le contribuable québécois doit supporter, en moyenne, le plus lourd fardeau fiscal des provinces canadiennes après Terre-Neuve-et-Labrador. L'écart pour l'ensemble des particuliers est de plus de 1 G\$ par année entre le Québec et la moyenne des autres provinces tandis qu'il est de près de 3,5 G\$ par rapport à l'Ontario. Ce fardeau fiscal plus lourd au Québec limite les possibilités pour le gouvernement du Québec de lever de nouvelles taxes ou de nouveaux impôts

afin de réduire la dette publique et décourage également certains travailleurs de participer activement au marché du travail. À noter que ce fardeau est très important pour ceux qui doivent financer les services publics : 14 % des contribuables paient 60 % des impôts sur le revenu tandis que près de 45 % des contribuables québécois ne paient pas d'impôt⁶.

Tableau 5

Écart entre le Québec et les autres provinces pour l'impôt des particuliers en appliquant la structure de taxation des autres provinces au Québec

En millions de dollars	2003	2005	2006
<i>Écart Québec - autres provinces</i>			
Alberta	4 433	4 081	3 756
Ontario	5 627	3 758	3 420
Colombie-Britannique	3 538	3 046	3 057
Saskatchewan	2 234	1 799	1 461
Nouveau-Brunswick	1 526	798	573
Manitoba	937	577	414
Nouvelle-Écosse	689	435	86
Île-du-Prince-Édouard	1 099	390	41
Terre-Neuve-et-Labrador	-677	-1 316	-1 663
<i>Écart moyen</i>	<i>2 156</i>	<i>1 508</i>	<i>1 238</i>

Sources : ministère des Finances du Québec, *Consultations prébudgétaires, Aide-mémoire, janvier 2006* et Desjardins, *Études économiques*

Pour les entreprises québécoises, les impôts totaux comptent également parmi les plus élevés au Canada. En fait, les taxes de nature fixe (c'est-à-dire quel que soit le niveau des profits) que représentent les taxes sur le capital et sur la masse salariale diminuent la capacité concurrentielle des entreprises québécoises, ce qui attire moins d'investissements et génère une performance moindre. Moins d'investis-

Tableau 6

Fardeau fiscal des sociétés

Impôts des sociétés en % du PIB (2002)	Capital ¹	Travail ²	Total
États-Unis	1,8	3,4	5,2
Canada excluant le Québec	3,6	3,2	6,8
Québec	4,1	4,9	9,0

¹ Impôt sur les profits et taxes sur le capital.

² Charges sociales et autres taxes salariales.

Source : Luc Godbout, Université de Sherbrooke dans l'étude de Pierre Fortin, 2005

⁶ L'Ontario compte également une proportion équivalente de contribuables qui ne paient pas d'impôt, mais dispose d'un plus grand nombre de contribuables à hauts revenus.

sements signifie également moins d'emplois, et donc moins de recettes fiscales.

1.2.7. *La grande dépendance à l'égard des transferts fédéraux*

Au cours des dernières années, les transferts fédéraux vers le Québec ont crû bien plus rapidement que les revenus autonomes du gouvernement du Québec. Bien que les transferts soient souhaitables, ils mettent néanmoins le gouvernement provincial dans une grande dépendance. Un changement de politique de redistribution à Ottawa ou un revers de conjoncture pourraient réduire les transferts. Une telle situation placerait les finances publiques du Québec dans une position très incertaine, et donc dans une situation encore plus précaire qu'aujourd'hui. À cette grande dépendance s'ajoute aussi l'incertitude concernant la révision de la formule de péréquation canadienne. Le comité d'experts mis en place par le gouvernement fédéral n'a pas encore fait connaître ses recommandations sur cette nouvelle formule. Si le Québec devait recevoir moins de paiements de péréquation que par le passé, les finances publiques québécoises accuseraient une perte importante.

1.2.8. *Les aléas de la conjoncture économique*

Depuis le début du nouveau millénaire, les taux d'intérêt sur les marchés financiers sont nettement plus faibles que dans les années 90. Cependant, compte tenu de la reprise économique mondiale, en particulier aux États-Unis, les taux d'intérêt ont, en moyenne, augmenté depuis deux ans. Un processus de normalisation des taux d'intérêt est en cours. Si les taux d'intérêt devaient être plus élevés dans les prochaines années, le coût de financement de la dette publique du Québec augmenterait. En fait, l'ampleur de l'endettement québécois rend la situation budgétaire de la province vulnérable à toute hausse plus ou moins marquée du loyer de l'argent. Rappelons que le gouvernement du Québec doit renouveler annuellement entre 10 G\$ et 12 G\$ d'emprunts et que chaque variation haussière de 1 % des taux d'intérêt (par exemple, de 3 % à 4 %) ajoute un coût annuel additionnel de 300 M\$ à 400 M\$ à court terme et de 1,2 G\$ à long terme⁷.

Par ailleurs, le Québec et le Canada n'ont pas connu de récession depuis celle de 1990-1991. Il s'agit d'une des plus longues périodes de croissance économique ininterrompues depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sans souhaiter un repli de l'économie québécoise, les probabilités que le

Québec connaisse d'ici quelques années un revers de conjoncture sont relativement élevées. Un ralentissement ou une chute cyclique du PIB du Québec aurait pour effet de baisser fortement les revenus du gouvernement, ce qui rendrait presque impossible l'équilibre budgétaire et exercerait *de facto* davantage de pressions fiscales sur les contribuables. Selon le ministère des Finances du Québec, chaque réduction annuelle de 1 % du PIB du Québec a pour effet de baisser de 500 M\$ environ les recettes fiscales de la province.

1.2.9. *Une concurrence internationale accrue*

L'économie québécoise est une petite économie ouverte et vulnérable à une montée de la concurrence étrangère. C'est particulièrement vrai depuis quelques années pour le secteur manufacturier québécois. En effet, la concurrence de plus en plus vive des pays émergents, particulièrement la Chine, l'Inde et le Mexique, cause de nombreuses difficultés aux entreprises manufacturières. Ce type d'environnement, qui deviendra de plus en plus concurrentiel, forcera le secteur manufacturier à s'adapter davantage. Mais y parviendra-t-il? La hausse du dollar canadien, la montée du protectionnisme américain et la fin des quotas à l'importation dans les industries du textile et du vêtement pourraient faire perdre graduellement son importance dans l'économie à ce secteur. D'autres pertes d'emplois manufacturiers pourraient encore survenir, ce qui représenterait un apport négatif pour l'économie et les finances publiques, à court terme comme à moyen terme. Plus globalement, l'économie du Québec devra composer pendant plusieurs années avec cet ajustement structurel.

1.2.10. *Une révision prévisible des résultats financiers du gouvernement*

L'automne dernier, le vérificateur général a corrigé les résultats financiers du gouvernement du Québec. Il indiquait, entre autres, que la situation des finances publiques était plus précaire que celle présentée par le gouvernement. Le cas échéant, une révision des résultats par le gouvernement du Québec, conformément aux principes comptables généralement reconnus dans d'autres provinces canadiennes, empirerait la situation budgétaire du Québec et son niveau d'endettement. Devant ces nouvelles données, les agences de notation financière et les marchés financiers pourraient sanctionner le gouvernement du Québec en abaissant la cote de crédit des titres québécois. Les investisseurs demanderaient alors une prime additionnelle pour détenir les titres gouvernementaux du Québec. Cette situation entraînerait une hausse du coût d'emprunt pour le gouvernement et, probablement, une accessibilité réduite sur les marchés financiers. Nous discuterons davantage de ce point à la section 1.3.1.

⁷ Selon l'étude de Pierre Fortin (2005), professeur, Université du Québec à Montréal.

1.3. Les problèmes liés à l'endettement public

Comme nous venons de le constater, le gouvernement du Québec est très endetté et plusieurs facteurs viennent aggraver cette situation. Doit-on vraiment s'en préoccuper? Comme nous le constaterons dans la présente section, cet important endettement peut entraîner au fil du temps de nombreux problèmes pour l'économie. Il est possible de les regrouper en cinq catégories :

- les problèmes de finances publiques
- les problèmes macroéconomiques
- les problèmes d'efficacité économique
- les problèmes d'équité intergénérationnelle
- les problèmes politiques

1.3.1. Les problèmes de finances publiques

Pour un État, comme pour une entreprise ou un individu, l'un des risques les plus importants associés à son endettement excessif est d'assister à la baisse de sa cote de solvabilité, ce qui peut conduire à un défaut de paiement. Étant donné son pouvoir de taxation et la croissance économique observée au cours des dernières décennies, il est toutefois difficile d'imaginer le Québec en défaut de paiement. Même si plusieurs pays ont déjà dû faire face à une telle situation par le passé, il s'agissait pour la plupart de pays non industrialisés.

Grâce à leur système de notation du crédit, les différentes agences donnent à ce sujet une information très utile sur la probabilité de défaut de paiement d'une entreprise ou d'un gouvernement. Meilleure est la cote de crédit d'un gouvernement, plus les chances de défaut de paiement sont jugées improbables.

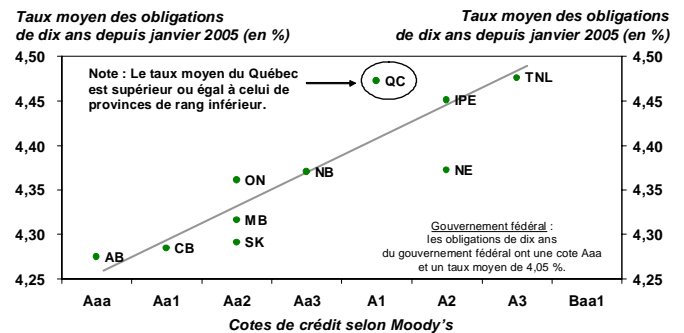
Par exemple, l'agence américaine Moody's attribue actuellement la cote « A1 » au gouvernement du Québec. Même si

une telle cote indique que la dette du gouvernement du Québec offre une protection relativement satisfaisante, elle est toutefois plus exposée aux effets adverses de la conjoncture économique que celle des gouvernements jouissant d'une cote plus élevée. Ainsi, la cote de l'Alberta qui est « Aaa » (la plus élevée attribuée par la firme Moody's, une cote de même rang que celle du gouvernement canadien) lui assure une solidité financière quasi inébranlable.

D'après un principe financier de base, plus un investissement est risqué, plus le taux de rendement exigé par les investisseurs sera élevé. Ce taux de rendement doit en effet refléter le risque associé. Autrement dit, plus un gouvernement s'endette, plus la qualité de son crédit se détériore et plus les frais d'intérêt augmentent. Comme l'indique le graphique 17, l'Alberta, qui a une excellente cote de crédit, bénéficie des taux d'intérêt les plus faibles. À l'inverse, Terre-Neuve-et-Labrador, dont la cote de crédit est seulement « A3 », affiche les taux d'intérêt les plus élevés. Le Québec, à l'image des autres provinces, se situe entre ces deux extrêmes, mais ses taux d'intérêt comptent tout de même parmi les plus élevés après Terre-Neuve-et-Labrador.

Graphique 17

Relation risque/rendement des titres des gouvernements provinciaux au Canada

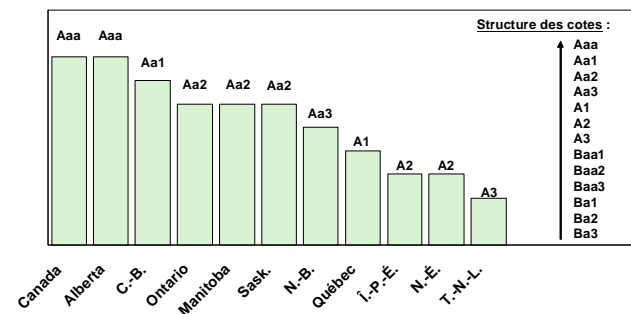


Sources : Moody's, Bloomberg et Desjardins, Études économiques

Évidemment, ces taux d'intérêt plus élevés représentent un coût additionnel pour les provinces concernées. Par exemple, le taux moyen des obligations du Québec d'une échéance de dix ans s'est établi à 6,18 % depuis 1995, comparativement à 5,85 % pour l'Alberta. Cet écart de 33 points de base peut sembler faible, mais une fois appliqué à la dette totale du Québec, il représente tout de même une charge additionnelle importante à long terme, soit quelques centaines de millions de dollars annuellement. Heureusement, plusieurs facteurs comme le repli des anticipations inflationnistes (en réponse à une politique monétaire axée sur une inflation cible de 2 %) et la recherche de rendement par les gestionnaires de placement ont contribué à une tendance à la baisse des taux d'intérêt depuis le début des années 90. Ce phénomène

Tableau 7

Cotes de crédit attribuées par la firme Moody's (février 2006) aux gouvernements provinciaux et fédéral au Canada



Sources : Moody's et Desjardins, Études économiques

s'est même intensifié récemment. Ces deux facteurs ont réduit de façon significative les écarts des taux d'intérêt entre les titres des différentes provinces ainsi que les écarts entre les taux des provinces et ceux du gouvernement fédéral. Ainsi, l'écart entre le taux des obligations de dix ans des provinces de Québec et de l'Alberta n'était plus que de 17 points de base au début de 2006, comparativement à 34 points de base cinq ans auparavant. La diminution des taux d'intérêt a donc réduit l'impact financier d'une cote de crédit plus élevée. Par contre, ce phénomène pourrait s'inverser en cas de détérioration relative de la situation budgétaire du Québec ou de hausse marquée des taux d'intérêt.

L'ampleur relative de la dette du Québec pourrait aussi devenir un obstacle majeur en cas de ralentissement économique prolongé. L'importance du service de la dette limite la marge de manœuvre du gouvernement puisqu'il accapare, comme nous l'avons constaté précédemment, une part importante des revenus budgétaires. Or, ceux-ci pourraient diminuer fortement si des difficultés économiques se prolongeaient, ce qui accentuerait le fardeau du service de la dette. Ce problème est d'autant plus préoccupant que les dépenses de programmes devraient s'accroître significativement au cours des prochaines décennies en raison, d'une part, du vieillissement accéléré de la population du Québec et, d'autre part, de la nécessité de remplacer et de moderniser de nombreuses infrastructures publiques.

1.3.2. *Les problèmes macroéconomiques*

Dans une petite économie ouverte, comme celle du Québec, les déficits publics et le service de la dette occupent une part importante de l'épargne totale, ce qui nécessite un recours de plus en plus fréquent à l'épargne étrangère ou aux investissements directs étrangers. Cette situation aurait pour effet de réduire l'excédent commercial ou, chose bien plus grave, d'accroître le déficit commercial. Toutefois, il est difficile de connaître le résultat net de cette répercussion macroéconomique. Par conséquent, il serait plus pertinent de centrer l'analyse sur les problèmes d'efficacité économique associés aux problèmes de finances publiques (en raison des déficits publics), à savoir les impôts plus élevés et les dépenses productives inférieures.

1.3.3. *Les problèmes d'efficacité économique*

Un service de la dette élevé alourdit le fardeau fiscal, ce qui entraîne des distorsions dans le fonctionnement de l'économie, notamment dans le domaine de l'offre de travail. Ainsi, des impôts élevés peuvent affaiblir le rendement que le gouvernement obtient de l'assiette fiscale en raison de l'évasion ou de l'évitement fiscal. À titre d'exemple, l'ampleur de l'évasion fiscale au Québec correspondrait à 5 % du PIB alors que les pertes de revenus pour le gouvernement dues

à ce phénomène sont estimées à 3,1 G\$ par année selon le ministère des Finances du Québec (avril 2005).

Une dette élevée alimente également l'incertitude quant aux conditions fiscales futures et à la pérennité de certains services publics. Cette incertitude peut avoir une influence néfaste sur la capacité d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre et des capitaux dans une économie.

1.3.4. *Les problèmes d'équité intergénérationnelle*

L'endettement public peut aussi être un facteur d'équité lorsqu'il est utilisé comme mode de financement pour les investissements publics qui génèrent des bénéfices à long terme, comme la construction d'un pont. Par contre, l'endettement public peut s'avérer un facteur d'iniquité lorsqu'il sert à reporter le fardeau des dépenses courantes sur les générations futures. Ces dernières se retrouvent donc à payer pour des services dont les bénéficiaires étaient les générations précédentes. L'iniquité sera d'autant plus grande que l'écart de richesse observé entre les générations est important.

Le principe d'équité intergénérationnelle établit qu'il ne faudrait pas laisser ce genre d'héritage aux générations montantes. Celles-ci pourront-elles supporter le fardeau du remboursement de la dette contractée par leurs aînés? Compte tenu de la mobilité de nombreux travailleurs (les jeunes travailleurs qualifiés en particulier), la lourdeur du fardeau fiscal, les conditions salariales relativement insuffisantes et le maintien de certaines rigidités sur le marché du travail pourraient même inciter certains d'entre eux à quitter le Québec.

1.3.5. *Les problèmes politiques*

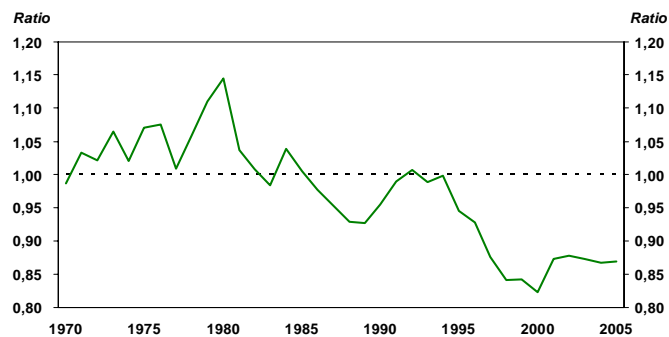
La dette publique et les nombreux problèmes qu'elle peut entraîner sont susceptibles d'influencer le paysage politique. Par exemple, un problème de plus en plus grave se pose dans le débat public au Québec : l'écart entre l'impôt payé par les individus et les services qu'ils reçoivent en échange. En situation d'équilibre budgétaire, les sommes allouées au service de la dette introduisent un écart entre l'impôt payé et les services publics offerts. Les contribuables ont alors l'impression « de ne pas en avoir pour leur argent ». La rentabilité de l'assiette fiscale peut s'en trouver diminuée, de même que le soutien dont bénéficient les programmes gouvernementaux.

Pour illustrer ce problème, il est intéressant de considérer l'évolution du ratio dépenses de programmes/revenus budgétaires. Ce ratio représente en quelque sorte le rendement, en termes de dépenses publiques, d'un dollar versé au gouvernement. Au début des années 70, ce ratio oscillait aux

alentours de l'unité alors que chaque dollar perçu par le gouvernement allait presque entièrement au financement des dépenses de programmes. Ce ratio a ensuite atteint un sommet de 1,15 vers la fin des années 80, à l'époque où le gouvernement a accru de façon considérable son endettement pour financer ses dépenses d'opération courantes. Il est aujourd'hui inférieur à l'unité puisque le gouvernement affiche un équilibre budgétaire et qu'il doit consacrer une part de ses revenus au paiement des intérêts sur sa dette.

Graphique 18

Ratio des dépenses de programmes sur les revenus budgétaires du gouvernement du Québec



Sources : ministère des Finances du Québec et Desjardins, Études économiques

1.4. Les conséquences de l'inaction

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'équilibre budgétaire n'a pas suffi à stabiliser, au cours des dernières années, l'endettement du gouvernement du Québec. Le financement des immobilisations a incité en grande partie le gouvernement du Québec à recourir à l'endettement, même si le déficit « zéro » avait été atteint à quelques reprises. Une action plus musclée s'impose donc pour stabiliser, dans un premier temps, la progression de la dette du Québec, puis pour en rembourser graduellement une partie. Il est vrai que le simple fait de stabiliser ou de geler la dette à son niveau actuel réduirait, *ceteris paribus*⁸, au fil du temps, le ratio de la dette par rapport au PIB, comme nous l'avons constaté au cours des dernières années. Mais est-ce suffisant et prudent pour le gouvernement de compter sur des taux de croissance toujours relativement élevés que très peu d'analystes, voire aucun, ne prévoient au cours des prochaines décennies?

1.4.1. Des mesures plus radicales s'imposent

Afin de répondre à cette question, il faut avancer plusieurs hypothèses. Premièrement, supposons que la dette en va-

leur absolue demeure au niveau actuel au cours des prochaines années. Deuxièmement, tenons pour acquis que la croissance de l'économie québécoise sera, en moyenne, similaire à celle de son potentiel de long terme de croissance pour la même période. De façon générale, le potentiel actuel de croissance du PIB nominal du Québec est estimé à environ 4,1 % par an : 2,1 % proviennent de la progression du potentiel de croissance exprimé en chiffres absolus, 1,3 % découlent des gains de productivité, 0,8 % dérivent de la croissance de la population, et 2 % résultent de la cible inflationniste médiane de la Banque du Canada. Cette progression du potentiel de production à long terme est cependant appelée à ralentir graduellement au cours des prochaines décennies en raison d'une croissance moins rapide de la population québécoise et, dans une moindre mesure, du taux de productivité des travailleurs québécois. Ainsi, le potentiel de croissance du PIB nominal du Québec pourrait n'être que de 3,0 % dans environ 35 ans. En partant des données uniformisées du Système de gestion financière de Statistique Canada, une simple projection nous permet de constater qu'il faudra, à ce rythme, plusieurs années pour seulement rattraper la moyenne actuelle des autres provinces canadiennes. Or, tout porte à croire que les autres provinces continueront à diminuer leur ratio dette totale au PIB au cours des prochaines années et décennies. Rappelons que la moyenne du ratio dette totale au PIB pour l'ensemble des provinces, à l'exception du Québec, est estimée à 54,0 % pour l'exercice 2003-2004 alors qu'elle s'élevait à un peu plus de 68,1 % il y a neuf ans. À titre d'exemple, si l'objectif était d'atteindre le ratio actuel de l'Ontario, soit 33,1 %, il faudrait une quinzaine d'années pour y parvenir. Cela dit, rien ne le garantit puisque la population vieillit nettement plus vite au Québec que dans les autres provinces. D'ailleurs, de nombreux facteurs viendront vraisemblablement aggraver cette situation, ce qui entraînera une hausse vertigineuse des coûts en services de santé et une réduction de la marge de manœuvre du gouvernement.

Cette simple démonstration prouve assez bien que les Québécois ne peuvent se contenter d'attendre pour améliorer la situation de l'endettement du gouvernement. S'ils ne réagissent pas, le Québec devra se résoudre à demeurer en fin de peloton et subir pendant plusieurs décennies encore les effets néfastes d'un fardeau fiscal de plus en plus lourd. La position du Québec sur l'échiquier national et international pourrait ainsi se détériorer de façon significative. Concrètement, le réseau de la santé et de l'éducation serait encore plus sous-financé et les infrastructures publiques se détérioreraient davantage. En d'autres termes, la voie serait ouverte à un sous-développement économique à l'échelle nord-américaine.

⁸ Toutes choses étant égales par ailleurs.

Tableau 8
Recettes et dépenses budgétaires dans les provinces canadiennes au 31 mars 2005

En % du PIB	Recettes totales	Dépenses totales	Dépenses en :		
			Santé	Services sociaux	Éducation
1 Terre-Neuve-et-Labrador	25,6	26,5	8,3	3,1	6,7
2 Île-du-Prince-Édouard	30,8	32,6	10,0	3,0	7,5
3 Nouvelle-Écosse	26,7	26,9	9,2	3,0	6,8
4 Nouveau-Brunswick	28,6	28,4	9,4	3,1	6,2
5 Québec	26,5	27,6	7,7	6,6	5,8
6 Ontario	17,4	18,3	6,9	2,7	4,2
7 Manitoba	26,1	25,4	8,3	3,8	5,2
8 Saskatchewan	24,4	22,8	7,6	2,8	4,6
9 Alberta	17,4	15,5	5,4	2,2	4,4
10 Colombie-Britannique	22,2	21,4	7,8	2,9	5,5
<i>Moyenne</i>	<i>24,6</i>	<i>24,5</i>	<i>8,1</i>	<i>3,3</i>	<i>5,7</i>
<i>Moyenne sans le Québec</i>	<i>24,4</i>	<i>24,2</i>	<i>8,1</i>	<i>2,9</i>	<i>5,7</i>

Sources : Système de gestion financière de Statistique Canada et Desjardins, Études économiques

1.4.2. Une situation qui doit s'améliorer

De toute évidence, la situation des finances publiques du Québec ne s'améliorera pas significativement d'elle-même. Des mesures nécessaires, voire radicales, s'imposent pour rembourser graduellement la dette du Québec, à défaut de quoi le niveau et la qualité de vie des Québécois pourraient en pâtir (augmentation marquée des délais d'attente dans les hôpitaux, dégradation de la santé de la population, hausse des décès prématurés, infrastructures de plus en plus désuètes, etc.).

Le Québec devra donc faire des ajustements majeurs au cours des prochaines années s'il ne veut pas perdre sa place sur l'échiquier nord-américain et mondial, et surtout s'il veut éviter une baisse significative du niveau de vie de ses habitants. Une augmentation de la productivité et une amélioration de la situation fiscale (grâce à une fiscalité plus efficace) pourraient compter parmi les mesures à prendre.

Si le service de la dette du Québec, qui s'élève actuellement à 14,3 % des revenus budgétaires, selon les données harmonisées du Système de gestion financière de Statistique Canada, s'alignait comme par magie sur la moyenne nationale, à savoir 10,7 %, une somme de 6,9 G\$ additionnels par année serait dégagée et pourrait servir à abaisser le poids de la fiscalité et à financer les services publics.

N'oublions pas, comme nous l'avons vu, que le niveau élevé du service de la dette pourrait causer d'importants soubresauts aux dépenses budgétaires du Québec en raison des fluctuations des taux d'intérêt. La diminution des taux d'inté-

rêt observée au cours des dernières années a facilité le financement de la dette du gouvernement, mais les taux d'intérêt finiront par augmenter un jour ou l'autre.

1.4.3. Le poids relatif de l'État québécois : des services publics trop « sollicités » ?

Un redressement de la situation des finances publiques du Québec devrait aussi être accompagné d'un questionnement sur le rôle de l'État dans notre société. Comme l'indique le tableau 8, la part des recettes totales du gouvernement du Québec dans le PIB compte parmi les plus élevées au pays et se situe bien au-dessus de la moyenne nationale. En outre, la proportion des dépenses totales du gouvernement du Québec dans le PIB est aussi l'une des plus élevées. D'après le détail des dépenses de programmes, c'est surtout la part des services sociaux qui distingue vraiment le Québec des autres provinces canadiennes. Les dépenses du Québec à ce titre atteignent 6,6 % du PIB pour l'exercice 2004-2005, alors que la moyenne des autres provinces s'établit seulement à 2,9 %.

2. Les solutions potentielles pour redresser la situation fiscale du Québec

Nous avons documenté l'ampleur de la dette publique au Québec, ses conséquences et les problèmes qui s'y rattachent. À l'évidence, l'essentiel de l'endettement public a surtout permis à l'État québécois de financer des programmes au-delà de sa capacité de payer en tablant sur le fait que la croissance économique prendrait éventuellement le relais du crédit. Nous savons aujourd'hui que ce souhait ne s'est pas réalisé. La croissance économique a permis de diminuer, au cours des dernières années, la taille relative de la dette publique, mais le poids du service de la dette demeure un frein important aux investissements publics. Nombre de ces investissements semblent aujourd'hui nécessaires, notamment en ce qui concerne les infrastructures municipales et routières, ainsi que les réseaux de la santé et de l'éducation. Malheureusement, comme la croissance économique à moyen et à long terme est anticipée plus faible, la prudence sera de rigueur sur le plan de la gestion responsable et du redressement des finances publiques.

Le gouvernement du Québec dispose-t-il d'une marge de manœuvre suffisante pour effectuer ce redressement? Étant donné l'ampleur du problème et le temps perdu avant de réagir, il a malheureusement de moins en moins d'options à sa disposition.

2.1. Quelles sont les solutions possibles?

Il est possible de distinguer deux types de solutions complémentaires : les solutions à court terme et les solutions à long terme.

À court terme, il existe au moins quatre possibilités :

- augmenter les taxes et les impôts pour rembourser la dette
- réduire les dépenses de programmes pour privilégier le remboursement de la dette
- monétiser certains actifs du gouvernement et allouer les sommes recueillies au remboursement de la dette
- tarifier les services publics au lieu de taxer

À moyen et à long terme, il s'agit surtout de tabler sur la croissance économique pour réduire « automatiquement » la dette publique. Ceci étant, le poids du service de la dette freine grandement les investissements publics. De plus, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, plusieurs secteurs requièrent aujourd'hui de nouveaux investissements publics.

De toute évidence, la situation relative des finances publiques du Québec ne s'améliorera pas significativement d'elle-même, surtout que des ajustements majeurs s'imposent.

En d'autres termes, le fait de s'attaquer à la dette publique à court terme pourrait éventuellement activer la croissance économique, qui, à son tour, favoriserait la réduction de la dette.

2.2. Hausser les taxes et les impôts

Vu le contexte, le succès de toute politique de remboursement de la dette publique du Québec dépend d'une intervention à court terme. À ce titre, l'augmentation des taxes et des impôts est sans conteste une solution à écarter. Le fardeau fiscal, que de moins en moins de contribuables imposables québécois doivent supporter, est déjà très lourd. Il serait vraisemblablement contre-productif de taxer ou d'imposer davantage les Québécois. Le risque serait en effet de les inciter à diminuer leurs contributions en réduisant leurs efforts au travail ou à commettre une fraude fiscale bien plus tentante que par le passé. En outre, il est très difficile de faire accepter politiquement une augmentation des taxes ou des impôts alors même qu'aucune dépense tangible n'y est associée.

Par ailleurs, il serait illusoire de taxer le capital ou les entreprises dans le contexte actuel de la mondialisation. Les États jouent en effet la carte de la concurrence fiscale pour attirer les entreprises et les investissements sur leurs territoires.

2.3. Baisser les dépenses publiques

Une diminution des dépenses est certainement une option valable sur le plan économique, mais se révèle particulièrement difficile à défendre politiquement. Il s'élève toujours un tollé général lorsque le gouvernement envisage, par exemple, de remettre en cause les frais de garde, les frais de scolarité, le coût des médicaments et les subsides aux entreprises. Comme certaines dépenses semblent moins utiles que d'autres, leur réduction, voire leur annulation, ne fait aucun doute. Ceci étant, sur le plan politique, de telles mesures se justifient souvent par la nécessité d'augmenter d'autres types de dépenses, comme celles de la santé. L'idée de diminuer certaines dépenses pour réduire la dette ne séduit guère : les bénéfices s'étalent dans le temps tandis que les coûts sont immédiats et que l'horizon électoral des gouvernements est très court.

2.4. Monétiser des actifs publics

L'option de monétiser une partie de nos actifs est intéressante, mais encore faudrait-il agir avec prudence. D'une part, la monétisation fait appel à de nouvelles sources de financement et n'alourdit pas le fardeau fiscal des particuliers et des entreprises. D'autre part, elle permettrait de dégager des sommes importantes et d'effectuer un remboursement significatif de la dette publique. Cela dit, les sociétés d'État et les autres infrastructures publiques représentent des actifs pour le gouvernement. Leur existence améliore la position financière du gouvernement et, explicitement ou non, permet d'en réduire les risques pour bénéficier, *ceteris paribus*, de meilleures conditions de crédit à long terme. La monétisation de chacun de ces actifs n'a lieu qu'une seule fois. Or, cette unicité temporelle est souvent un inconvénient évident pour le financement des dépenses d'opération du gouvernement puisque les revenus budgétaires ne bénéficieront plus de l'apport des bénéfices de ces sociétés d'État.

Il faut donc s'assurer que le gouvernement peut libérer ses actifs sans mettre en cause ses programmes de dépenses essentielles. Cette option vaut la peine d'être retenue à titre de politique efficace de remboursement de la dette. Il faut en outre avoir l'assurance que le gouvernement ne liquide pas une partie de ses actifs pour financer des dépenses courantes et prétendre au déficit « zéro » pour l'année en cours. Il s'agirait d'une politique totalement contre-productive. Malheureusement, étant donné le paramètre comptable actuel du gouvernement, elle est tout à fait plausible, car la dette totale publique et même la dette nette (selon la définition établie à la section 1.1.2.) peuvent augmenter malgré un déficit nul⁹!

2.5. Tarifier les services au lieu de taxer

Que dire de la tarification des services publics en lieu et place de la taxation? Plusieurs économistes jugent cette option optimale. Tarifier correctement les services permet d'utiliser efficacement les ressources. En effet, une tarification qui sous-estime la valeur réelle d'une ressource conduit souvent à une consommation excessive. Les exemples en la matière abondent. Citons parmi eux les secteurs de l'eau, l'électricité, les frais de scolarité et les soins de santé. Une juste tarification est une solution efficace dans l'allocation des ressources et réduit au minimum le gaspillage. Il est en outre tout à fait justifié de demander au consommateur de payer au juste prix le service public qu'il reçoit.

⁹ Voir Jean-Pierre AUBRY, *Progrès dans la comptabilité de nos gouvernements : les principaux messages*, ASDEQ, Document CPP 2004-03, 2004.

La juste tarification apparaît donc comme une mesure à privilégier. Il faut cesser d'utiliser le système de prix comme une mesure de redistribution des ressources. Les tarifications trop faibles des services publics sont souvent socialement régressives : elles profitent davantage aux plus fortunés.

3. Une mesure à privilégier : la hausse des tarifs d'électricité

Nous avons vu qu'il existe peu d'options disponibles pour rembourser la dette. Le Québec possède peu de marge de manœuvre en la matière. Pourquoi faudrait-il donc hausser les tarifs d'électricité?

Premièrement, l'électricité est une importante ressource au Québec. Toute proportion gardée, l'électricité est au Québec ce que le pétrole est à l'Alberta. Deuxièmement, une hausse des tarifs d'électricité est une opération rentable à très court terme qui permet de recueillir les sommes nécessaires pour rembourser la dette. Nous avons vu qu'il était important d'agir à court terme sur cette question. Troisièmement, le Québec est le deuxième plus grand consommateur d'électricité par habitant au monde! Les économistes n'en sont pas surpris, vu les faibles tarifs d'électricité appliqués au Québec. Ceci étant, il y a fort à parier qu'une partie de cette consommation d'électricité par les ménages québécois n'est pas essentielle à leur bien-être. On assiste à une surconsommation, voire à un gaspillage, des ressources hydroélectriques. Quatrièmement, et c'est un point sur lequel il est important d'insister, l'application de faibles tarifs d'électricité (inférieurs à ceux en vigueur hors Québec) entraîne une perte de revenu, voire un manque à gagner pour la société. C'est aussi une mesure socialement régressive : elle profite aux consommateurs les plus fortunés qui sont en mesure de consommer davantage d'électricité!

3.1. Abondance et surconsommation d'électricité

Le graphique 19 montre à quel point l'hydroélectricité est une ressource très abondante au Québec et indique la part de la puissance installée en hydroélectricité de chacun des quatre principaux territoires du Canada. Le Québec produit près de

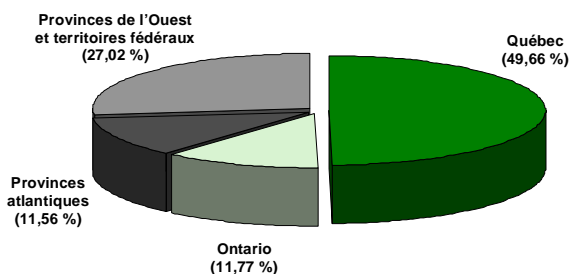
50 % de la puissance totale installée au Canada provenant de l'énergie hydraulique. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette ressource est précieuse pour les Québécois. Il serait donc plus juste de la payer à son vrai prix (comme le font les Albertains avec le pétrole) pour éviter de gaspiller cette mine d'or et pouvoir, par ailleurs, en profiter au maximum.

Les habitants du Québec sont parmi les plus grands consommateurs d'électricité au monde. En effet, en 2002 le Québec était le deuxième plus grand consommateur d'électricité par habitant, après la Norvège. Ainsi, un peu plus de 3 000 kilowattheures (kWh) séparent la consommation annuelle par habitant du Québec de celle de la Norvège. En outre, le prix de l'électricité au Québec en 2002 dépassait celui de la Norvège dans le secteur résidentiel. En ce qui concerne le secteur industriel, les deux prix étaient identiques¹⁰, une fois exprimés en dollars canadiens.

Le graphique 20 montre clairement l'effet d'un très bas prix sur la consommation : plus le prix est bas, plus la consommation par habitant est élevée. Les Québécois, tout comme les Norvégiens (pour qui le prix de l'électricité a, par ailleurs, grandement augmenté depuis 2002), consomment une quantité très importante, voire excessive, des ressources hydroélectriques, surtout à cause de leur bas prix. Un tarif qui se rapprocherait du prix du marché inciterait les gens à diminuer leur consommation.

Graphique 19

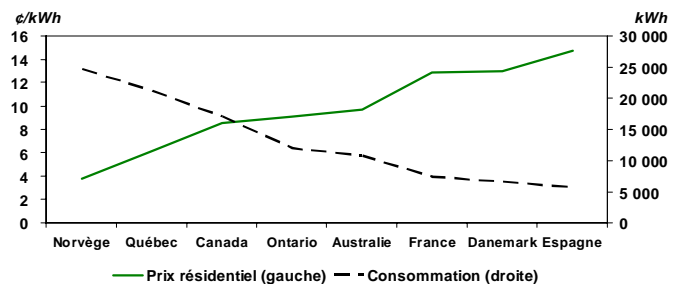
Répartition de la puissance hydraulique installée au Canada (2002)



Source : ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'Énergie au Québec*, édition 2004

Graphique 20

Prix moyens et consommation annuelle par habitant au Québec et pour certains pays industrialisés (2002)*



* La consommation par habitant comprend la consommation totale de tous les secteurs. Il est plus difficile de comparer cette consommation avec le prix moyen de tous les secteurs, ce dernier n'étant pas disponible. La consommation du Canada comprend le Québec et l'Ontario.

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Hydro-Québec, Statistique Canada, ministère des Ressources naturelles et de la Faune et Desjardins, Études économiques

¹⁰ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *L'Énergie au Québec*, édition 2003.

Tableau 9

Consommation de l'électricité dans le marché résidentiel au Québec en 2001

Tranches de revenu des ménages (\$) (avant impôt)	Nombre de répondants	% des revenus consacré à la facture d'électricité	Facture annuelle moyenne (\$) (taxes incluses)	Consommation annuelle moyenne (kWh)	Prix moyen (¢/kWh)
Moins de 10 000	291	plus de 8,5	848	11 630	7,29
10 000 à 19 999	767	6,2	924	12 823	7,21
20 000 à 29 999	902	4,0	998	14 023	7,12
30 000 à 39 999	959	3,2	1 103	15 702	7,02
40 000 à 59 999	1 497	2,5	1 243	17 945	6,93
60 000 à 79 999	860	1,9	1 319	19 040	6,93
80 000 à 99 999	455	1,6	1 423	20 713	6,87
100 000 à 119 999	252	1,5	1 603	23 289	6,88
120 000 et plus	283	moins de 1,5	1 757	26 061	6,74
Revenu moyen : 49 197	6 266	2,4	1 190	17 051	6,98
Refus de répondre	2 322	---	1 204	17 249	6,98
Total	8 588	---	1 194	17 104	6,98

Sources : Régie de l'Énergie, Demande (2002) et calculs des auteurs

La façon dont les prix sont établis par Hydro-Québec, surtout dans le secteur résidentiel, n'incite pas à consommer moins d'électricité. Elle est régressive dans la mesure où la redevance d'abonnement¹¹ est la même pour tous les ménages, quel que soit leur niveau de consommation¹². Pourtant, la structure tarifaire de l'électricité laisse croire le contraire puisque la seconde tranche d'énergie est plus chère que la première. Voici quelle était la structure tarifaire en 2001¹³ :

- redevance d'abonnement : 39,0 ¢/jour
- prix des 30 premiers kWh de la journée : 4,74 ¢/kWh
- prix des kWh supplémentaires : 5,97 ¢/kWh

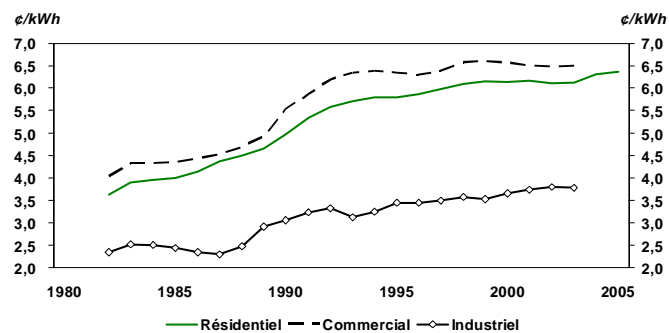
Un sondage effectué par Hydro-Québec auprès de 8 588 ménages québécois en 2002 nous permet de mieux comprendre leur utilisation de l'électricité pour l'année 2001. Le tableau 9 résume ce sondage en indiquant la consommation annuelle moyenne d'électricité par ménage ainsi que la facture annuelle moyenne d'électricité par ménage selon différentes classes de revenus. Les prix moyens d'un kWh selon la classe de revenus ont été ajoutés aux données

disponibles d'Hydro-Québec. Par exemple, un ménage avec un revenu de 15 000 \$ consomme annuellement plus de 12 800 kWh à 7,21 ¢/kWh, en moyenne, tandis qu'un ménage avec un revenu de 90 000 \$ en consomme plus de 20 700 à un prix moyen de 6,87 ¢/kWh.

Le tableau 9 fait ressortir également quelques points importants. La part du revenu consacrée à l'achat d'électricité diminue avec le revenu tandis que la consommation d'électricité augmente avec lui. Il est donc pertinent de dire que les plus aisés financièrement consomment davantage d'électricité et contribuent activement au gaspillage de la ressource. Finalement, le prix moyen d'un kWh diminue avec la consommation, et par suite avec le revenu, puisque les plus riches consomment plus. Il est donc très tentant de surconsommer l'électricité : plus le consommateur l'utilise,

Graphique 21

Historique du prix moyen de vente de l'électricité au Québec par secteurs



Sources : ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec et Desjardins, Études économiques

¹¹ Voir HYDRO-QUÉBEC, « Montant fixe à payer par abonnement pour une période déterminée, indépendamment de l'électricité consommée », www.hydroquebec.com.

¹² Pour plus de renseignements à ce sujet, voir Jean-Thomas BERNARD et Éric GENEST-LAPLANTE, « La régressivité de la tarification de l'électricité selon le coût marginal », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, XXI:4:401-412, 1995.

¹³ Facture d'Hydro-Québec (2001).

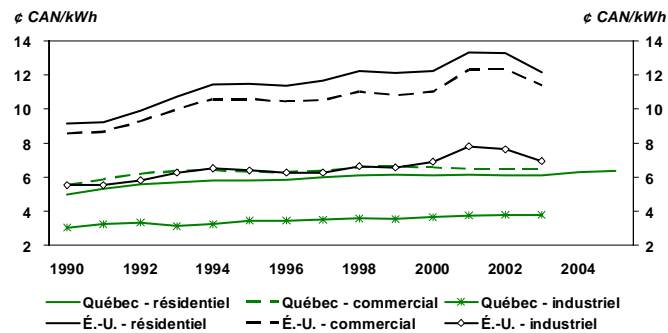
moins son prix est élevé par unité. Tout cela appuie nos conclusions précédentes. Il est donc juste d'affirmer que les plus démunis subventionnent la consommation d'électricité des mieux nantis, car ces derniers consomment davantage

tout en payant en moyenne un prix unitaire inférieur. D'où l'aspect régressif de la tarification actuelle.

Pour ce qui est des secteurs commercial et industriel, il faut analyser les tarifs selon la puissance : petite, moyenne ou grande. Les tarifs pour la petite et la moyenne puissance sont eux aussi régressifs (le prix de la seconde tranche d'énergie est inférieur au prix de la première). Rien de bien choquant à ce que les secteurs commercial et industriel paient moins cher du kWh (la puissance qu'ils utilisent n'est pratiquement pas transformée avant de leur être acheminée). Toutefois, il est surprenant de constater que la tarification est à ce point régressive pour deux des trois formes de puissance.

Graphique 22

Comparaison du prix moyen de vente de l'électricité au Québec et aux États-Unis



Sources : ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec, Hydro-Québec et Desjardins, Études économiques

3.2. Ajustement de la consommation à la hausse des prix

Voyons maintenant ce qui arriverait à la consommation de l'électricité si les Québécois payaient leur électricité au prix du marché et ajustaient en conséquence leur consommation à la baisse. Le tableau 10 montre les prix moyens de l'élec-

Tableau 10

Prix moyens de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines au 1^{er} avril 2004

En ¢/kWh (devise canadienne)	Général						
	Résidentiel	Petite puissance	Moyenne puissance			Grande puissance	
Puissance (kWh)		40	500	1 000	2 500	5 000	50 000
Consommation (kWh)	1 000	10 000	100 000	400 000	1 170 000	3 060 000	30 600 000
Montréal	6,30	7,86	9,84	6,36	5,23	4,23	4,00
Charlottetown	12,24	12,84	13,77	10,86	10,44	6,59	6,59
Edmonton	8,68	8,63	7,93	7,48	7,06	6,35	5,27
Halifax	9,70	10,21	11,40	8,44	6,78	5,77	5,72
Moncton	9,57	10,16	10,90	8,60	8,26	5,39	5,14
Ottawa	9,50	9,42	9,71	8,15	8,06	7,96	7,59
Regina	9,27	7,95	10,11	7,05	5,57	5,02	4,33
St. John's	8,63	9,37	8,83	6,44	5,90	5,47	4,15
Toronto	10,34	10,17	11,65	8,87	8,42	7,91	7,71
Vancouver	6,56	7,18	6,69	5,04	4,68	4,36	3,60
Winnipeg	5,89	5,73	6,77	4,44	3,69	3,23	2,90
Boston	15,96	17,45	19,70	14,32	12,53	11,62	11,61
Chicago	10,26	12,73	14,20	9,69	8,89	7,76	6,24
Detroit	12,29	13,00	12,89	9,01	7,61	6,60	6,09
Houston	10,95	10,01	11,21	8,21	5,91	5,58	4,97
Miami	11,21	10,53	11,93	9,20	7,78	7,24	7,23
Nashville	9,36	9,87	12,19	8,49	8,16	7,41	6,08
New York	19,07	19,40	21,58	16,09	13,55	12,59	12,59
Portland	8,73	8,87	8,78	6,34	5,56	5,27	4,84
San Francisco	19,56	19,21	25,86	21,39	16,28	15,93	15,90
Seattle	9,34	7,86	8,29	7,44	7,42	7,40	7,08
Moyenne (Canada seulement)	8,79	9,05	9,78	7,43	6,74	5,66	5,18
Moyenne totale	10,64	10,88	12,11	9,14	7,99	7,13	6,65

Source : Hydro-Québec, « Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines » (2004 et 2005)

Tableau 11
Scénario où le prix de l'électricité augmenterait au prix du marché à très court terme

	Résidentiel	Commercial	Industriel	Autres
Prix du marché ¹ (¢/kWh)	10,64	9,45	6,65	7,81
Élasticités prix de court terme ²	-0,05	-0,04	-0,01	-0,01
Prix moyen 2004 (¢/kWh)	6,36	6,74	3,95	4,91
Vente 2004 (kWh)	58 002 000 000	33 137 000 000	69 722 000 000	5 026 000 000
Produit ventes 2004 (\$)	3 688 927 200	2 233 433 800	2 754 019 000	246 776 600
Ventes si prix = prix du marché (kWh)	56 559 868 247	32 696 214 303	69 366 071 131	5 003 134 834
Produit ventes (\$)	6 017 969 981	3 089 792 252	4 612 843 730	390 744 831
Surplus produit des ventes par secteur (\$)	2 329 042 781	856 358 452	1 858 824 730	143 968 231
Surplus total du produit des ventes (en G\$)	5,188194194			
Différence ventes par secteur (kWh)	1 442 131 753	440 785 697	355 928 869	22 865 166
Prix moyen exportation en 2004 (¢/kWh)	7,53	7,53	7,53	7,53
Surplus produit des ventes d'exportation par secteur (\$)	108 592 521	33 191 163	26 801 444	1 721 747
Surplus total des exportations (en G\$)	0,170306875			
Surplus total avant compensation (en G\$)	5,358501069			
Nombre approximatif de ménages à faible revenu	400 000	(13 % d'environ 3 000 000 de ménages ³)		
Consommation approximative après la hausse de prix (kWh)	15 600	(16 000 avec -0,05 d'élasticité)		
Total consommation après la hausse de prix (kWh)	6 240 000 000			
Produit moyen avant la hausse de prix (\$)	407 040 000			
Produit moyen après la hausse de prix (\$)	663 936 000			
Différence à compenser (\$)	256 896 000	(en moyenne 642,24 \$ par ménage)		
Surplus total (en G\$)	5,101605069			

¹ Hydro-Québec, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, 2004.

² Bernard Jean-Thomas, *Un modèle intégré de la demande totale d'énergie. Application à la province de Québec*, Green et Université Laval, 2000.

³ Institut de la statistique du Québec, *Le Québec chiffres en main, édition 2005*.

Sources : Hydro-Québec, Rapport annuel 2004 et calculs des auteurs

tricité en 2004 dans plusieurs grandes villes nord-américaines pour le secteur résidentiel et différentes puissances des secteurs industriel et commercial. Le prix moyen à Montréal pour la consommation de 1 000 kWh dans le secteur résidentiel est de 6,30 ¢/kWh, contre 8,79 ¢/kWh pour la moyenne des villes canadiennes et 10,64 ¢/kWh pour l'ensemble des grandes villes nord-américaines. En 2004, si le prix de l'électricité vendue au Québec avait été établi au prix moyen fixé dans les grandes villes nord-américaines pour la même année, la demande en électricité serait passée de 165 887 millions de kWh environ à 163 625 millions. Ces quelque 2 000 millions de kWh épargnés auraient été exportés au prix moyen des exportations¹⁴ de l'année 2004. Une somme d'environ 5,3 G\$ aurait ainsi été recueillie. Si les ménages à faibles revenus recevaient en compensation un remboursement supérieur de la TVQ, un peu plus de 250 M\$ seraient

alors retranchés de ces 5,3 G\$¹⁵. À très court terme, un alignement du prix de l'électricité sur le prix du marché générerait donc plus de 5,1 G\$. Le tableau 11 résume le détail des données et des calculs qui permettent d'arriver à un tel résultat.

L'exemple précédent décrit à quel point l'alignement de nos tarifs sur ceux du marché peut réduire la consommation des Québécois en électricité. Cet ajustement, irréaliste à court terme, aura lieu en pratique à moyen terme. Les ménages s'adapteront à la hausse des prix, soit en diminuant leur consommation grâce à de nouvelles habitudes de vie, soit en changeant leurs appareils ménagers énergivores. Certains même abandonneront leur chauffage électrique pour se convertir à un système au mazout ou au gaz naturel, peut-être plus avantageux. Tout cela libérera une plus grande

¹⁴ Le prix à l'exportation est un prix de gros qui se distingue du prix de détail généralement plus élevé.

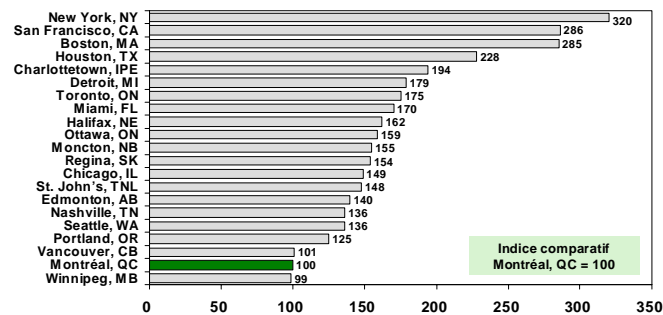
¹⁵ Certaines mesures d'ajustement pour les secteurs industriel et commercial pourraient également être envisagées.

quantité de kWh à exporter. Ceux qui pourront diminuer le plus leur consommation sont bien évidemment les ménages les plus aisés. Comme ce sont eux qui gaspillent le plus, il leur est donc plus facile de réduire leur demande en électricité¹⁶. Les secteurs industriel et commercial suivront le même chemin et réguleront leur consommation d'électricité en raison des tarifs plus élevés.

Hydro-Québec a récemment publié la version 2005 de son document *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*. On y retrouve notamment une comparaison similaire au tableau 10, mais qui s'appuie sur les prix moyens en vigueur au 1^{er} avril 2005. Le prix moyen, pour le secteur résidentiel, d'une consommation de 1 000 kWh à Montréal passe à 7,33 ¢, contre 11,78 ¢ pour la moyenne des grandes villes nord-américaines. Comme le prix en vigueur à Montréal a augmenté parallèlement à celui de la moyenne des grandes villes nord-américaines, nos conclusions demeurent pratiquement inchangées. De plus, la Régie de l'énergie a décrété, le 28 février dernier, une hausse moyenne de 5,3 % des tarifs d'Hydro-Québec, qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2006.

Tableau 12

Indice comparatif des prix de l'électricité pour les clients résidentiels dans les grandes villes nord-américaines (1 000 kWh par mois*)



* Tarifs en vigueur le 1^{er} avril 2005.

Sources : Hydro-Québec et Desjardins, Études économiques

¹⁶ Une autre façon de sensibiliser les gens aux économies d'énergie serait d'introduire la pratique de la tarification différenciée dans le temps à l'aide de compteurs intelligents (comme c'est déjà le cas pour plusieurs ménages ontariens). De cette façon, les ménages pourraient choisir la période de la journée où ils veulent consommer plus d'électricité, en fonction du prix fixé pour cette période. La quantité d'électricité consommée par tous les Québécois en période de pointe diminuerait, ce qui permettrait peut-être à Hydro-Québec de ne plus importer d'électricité en cette période (surtout l'hiver). Pour plus de détails, voir Maryse ROBERT, *Impact de la tarification de l'électricité au prix du marché sur le secteur résidentiel : application à la province de Québec*, rapport de recherche en sciences économiques, Université de Montréal, décembre 2005.

4. Des solutions concrètes et socialement acceptables pour l'avenir

Aux chapitres précédents, nous avons examiné quelques pistes pour redresser la situation fiscale du Québec tout en notant malheureusement que notre marge de manœuvre est relativement limitée.

Nous voulons à présent élargir le débat en analysant la cohérence des politiques de redressement de la situation fiscale. Il ne faudrait pas détruire d'un côté ce qui a été réalisé de l'autre. Comme beaucoup d'intervenants participeront à la discussion et que la dimension politique du problème n'échappe à personne, l'élargissement du débat est essentiel.

D'abord, il convient de distinguer encore une fois le court terme du long terme. Étant donné que la question des finances publiques du Québec est sérieuse et que la dette est significative, le problème ne pourra se résoudre qu'à moyen et relativement long terme. Signalons deux points importants à ce sujet. Premièrement, il faudra un certain temps avant de ressentir concrètement le bénéfice des politiques de redressement. Celles-ci nécessiteront un appui continu. Il s'agit sans doute d'une lourde tâche, mais elle s'inscrit dans un projet de société. Deuxièmement, dans un contexte de redressement long et difficile, la notion de cohérence temporelle dans les politiques publiques prend une dimension majeure. Vu les circonstances, comment garantir une telle cohérence dans une démocratie? La réponse est simple : il faut d'une manière ou d'une autre que les intervenants politiques soient liés au maintien de l'objectif de réduction de la dette publique.

4.1. Élargissement de la Loi sur l'équilibre budgétaire

L'une des solutions est d'élargir la loi anti-déficit (Loi sur l'équilibre budgétaire de 1996) au contrôle de la dette. Il s'agit de créer officiellement une réserve annuelle pour éventualités. (Un montant de 500 M\$ semble raisonnable à court terme. Un milliard de dollars d'ici cinq ans serait ensuite convenable, soit 2 % du budget total de l'État.) Cette réserve serait utilisée pour équilibrer le budget en cas de ralentissement important de l'activité économique (comme ce fut le cas après les événements du 11 septembre 2001). La politique budgétaire viserait donc à avoir un surplus budgétaire et non seulement l'atteinte de l'équilibre des finances publiques, sauf en cas de chocs majeurs.

Lorsque la réserve n'est pas nécessaire pour équilibrer le budget de l'État, elle devrait être allouée au remboursement

de la dette et à un fonds de stabilisation¹⁷. Le fonds de stabilisation deviendrait une réserve additionnelle permettant de réduire le risque de déficit budgétaire au cours des années subséquentes. La partie non utilisée par le fonds de stabilisation permettra d'accroître la fréquence et le montant du remboursement d'une portion de la dette de concert avec le fonds de remboursement de la dette (voir la section 4.2.). La loi devrait prévoir les paramètres de contribution et de décaissement reliés à la réserve annuelle pour éventualités et au fonds de stabilisation, de manière à maximiser le remboursement de la dette.

Il est très important d'insister sur les carences de la loi anti-déficit actuelle dans un cadre comptable séparant les dépenses d'immobilisations des dépenses d'opération. La loi anti-déficit encadre les déficits sur une période de cinq ans et non annuellement. Elle incite donc le gouvernement à réaliser un déficit pour boucler ses dépenses d'opération en espérant se rattraper par la suite. Cette tendance à vouloir corriger la situation plus tard risque de devenir conjoncturelle tant sur le plan économique que politique. Si la croissance économique n'est pas au rendez-vous, il ne sera pas possible de combler le retard accumulé. Un gouvernement en fin de mandat dont les chances de réélection sont minimales pourrait ainsi laisser à son successeur un problème de taille. Finalement, si l'on enregistre un éventuel surplus dans ce nouveau cadre comptable, il pourrait très bien servir à autre chose qu'au remboursement de la dette.

L'élargissement de la loi anti-déficit devra donc s'accompagner de mesures susceptibles d'accélérer (ou au moins de ne pas limiter) le redressement. Pour ce faire, il faut des politiques crédibles et prudentes. En voici quelques-unes.

4.1.1. Ne pas déroger à la règle traditionnelle de s'endetter pour investir

Une politique optimale en matière d'endettement public compatible avec la « règle traditionnelle » pourrait viser une cible « structurelle » correspondant à la valeur des investissements publics financés par endettement et suivre une règle qui permettrait de dévier de cette cible en cas de chocs négatifs. Notons au passage qu'une telle politique est intrin-

¹⁷ Plusieurs provinces canadiennes disposent de tels fonds. Le gouvernement du Québec a également eu recours à la constitution de telles « réserves » au cours des dernières années.

sèquement compatible avec le critère d'équité intergénérationnelle.

4.1.2. *Le gel des dépenses gouvernementales ou du moins de leur taux de croissance en termes réels (taux sans inflation)*

Étant donné la charge fiscale actuelle des Québécois, il serait difficile de l'augmenter pour financer d'autres dépenses sans inciter à l'évasion fiscale et sans diminuer éventuellement les rentrées fiscales qui découleraient de la réduction du temps légal de travail des contribuables.

4.1.3. *Les dépenses d'immobilisations qui augmentent la dette devront être effectuées en fonction de la rentabilité économique*

Le gouvernement ne peut, sans calculs précis et complets, se lancer dans des programmes d'immobilisations : il doit évaluer correctement la rentabilité économique des investissements. Cette remarque a son importance dans la mesure où le coût des projets gouvernementaux dépasse souvent les prévisions. Les raisons politiques ne peuvent prendre le dessus sur les considérations économiques sans incidences majeures, surtout si le gouvernement n'a aucune marge de manœuvre sur le plan financier.

4.2. **Création d'un fonds de remboursement de la dette**

En plus d'une réserve annuelle pour éventualités, le gouvernement du Québec devrait créer de toute urgence un fonds qui servirait uniquement au remboursement de la dette. En ce qui concerne la tendance de la dette par rapport à l'économie au cours des prochaines années et décennies, le gouvernement devrait idéalement se fixer une cible quantitative. Divers revenus (par exemple, l'excédent annuel non utilisé de la réserve pour éventualités par le fonds de stabilisation et la rente dégagée par une hausse additionnelle des tarifs d'électricité) pourraient être directement versés annuellement dans ce fonds, puis décaissés à la fin de chaque exercice financier afin de rembourser une partie de la dette contractée. Les revenus alimentant ce fonds devraient être aussi assujettis à la nouvelle loi anti-déficit et au contrôle de la dette. Nous verrons à la section 5 de cette étude qu'une augmentation annuelle de 2 % des tarifs, en sus, le cas échéant, de l'augmentation annuelle des tarifs décrétée par la Régie de l'énergie, sur une période de 20 ans, amènerait un surplus cumulatif d'environ 40 G\$ (dans cet exemple, 13 % des ménages à faibles revenus du Québec auraient une compensation financière). Cette somme pourrait être transférée annuellement dans le fonds de remboursement de la dette (comme le prévoirait la nouvelle loi) et pourrait ainsi être allouée au remboursement de la dette accumulée.

Les montants accumulés dans ce fonds serviraient à racheter les obligations du Québec sur les marchés secondaires nationaux et internationaux.

Après une vingtaine d'années, ce fonds « virtuel » de remboursement de la dette aurait bénéficié de l'apport d'environ 40 G\$ et pourrait alors se comparer avantageusement à l'Alberta Heritage Savings Trust Fund (13 G\$ CAN actuellement) et, toute proportion gardée, au Government Petroleum Fund de la Norvège (plus de 200 G\$ CAN actuellement). En outre, les remboursements de la dette accumulée entraîneraient d'importantes économies en paiement d'intérêts. Autrement dit, grâce à cette simple mesure (et naturellement grâce à l'effet combiné de l'inflation et de la croissance économique), le ratio de la dette totale au PIB (le ministère des Finances du Québec fait davantage référence à cette dette) pourrait passer de 44 % en 2005 à environ 15 % en 2025, soit 5 % de moins que le présent ratio moyen des provinces canadiennes, à l'exception du Québec. N'oublions pas que dans les prochaines décennies, ce ratio moyen de 20 % des autres provinces diminuera aussi sans doute. Ces dernières chercheront également à poursuivre l'assainissement de leurs finances dans les prochaines années.

4.3. **Accroître la productivité et la performance de l'économie**

Nous avons vu que l'ampleur du problème nécessite une coordination des politiques québécoises pour favoriser l'allègement de la dette. À ce titre, le gouvernement du Québec dispose de certains éléments de fiscalité. Lors d'un colloque sur le financement du budget de l'État québécois¹⁸, la nécessité de réformer le système fiscal du Québec, en le rendant plus optimal pour l'économie, a fait l'objet d'un consensus parmi les participants. Il s'agit plus précisément des mesures suivantes :

- réduire la taxe sur le capital des sociétés
- moins d'impôt sur le revenu des particuliers et plus de taxes à la consommation
- augmenter la tarification de certains biens et services

4.3.1. *Réduire la taxe sur le capital des sociétés*

Il est impossible, pour des raisons de concurrence fiscale et de mobilité, de taxer significativement le capital des sociétés. Une taxe non compétitive ferait fuir le capital et l'investissement productif. Moins d'investissements signifie également

¹⁸ CIRANO, *Financement du budget de l'État. Où en sommes-nous? Où allons-nous?*, le 3 décembre 2004.

moins d'emplois. Si l'on parvenait à taxer davantage les sociétés, les particuliers supporteraient en outre une charge supplémentaire : ils paieraient plus cher leurs biens et leurs services et risqueraient de voir leurs conditions d'emploi se détériorer. Cette taxe représente également un coût de production pour l'entreprise qui, pour rester compétitive, devra le compenser sous une forme ou sous une autre.

4.3.2. *Moins d'impôt sur le revenu des particuliers et plus de taxes à la consommation*

Les pays ayant des dépenses sociales élevées (financement public en santé et en éducation, et mesures de redistribution du revenu) préfèrent les taxes sur la consommation aux impôts sur le revenu. Les impôts sur le revenu contribuent à réduire l'offre de travail, particulièrement pour les bénéficiaires de l'aide sociale ou les personnes à faibles revenus et à hauts revenus. Pour ces groupes, le taux marginal implicite ou explicite d'imposition n'incite pas à occuper un travail ou à travailler davantage. Une taxe sur la consommation n'a pas le même effet. D'où, pour le Québec, l'interrogation sur l'à-propos d'avoir des politiques sociales à l'européenne avec une taxation à l'américaine. La nécessité, dans cet esprit, de revoir le dosage de la fiscalité québécoise semble s'imposer. Par ailleurs, si l'on applique la taxe sur la consommation (que les bas revenus supportent davantage) aux biens et aux services essentiels, le caractère régressif de cette taxe peut alors être aménagé.

4.3.3. *Augmenter la tarification de certains biens et services*

Il est impératif de recourir à une juste tarification (reflétant le coût marginal) pour financer certains services de l'État. L'exemple le plus éloquent à ce sujet concerne l'électricité dont les faibles tarifs incitent à la surconsommation et au gaspillage. L'eau, les frais de scolarité¹⁹ et les frais de garde entrent dans la même catégorie. Il faut éviter de se servir des politiques de tarification comme mesure de redistribution du revenu. Ces tarifs trop faibles profitent la plupart du temps aux personnes les plus fortunées. Il existe d'autres mécanismes pour soutenir les personnes à faibles revenus. Notons que pour plusieurs économistes, l'appauvrissement relatif du Québec (dont le revenu par habitant compte parmi les plus faibles d'Amérique du Nord) s'explique en partie par ce gaspillage des ressources en eau et en électricité. À titre d'exemple, l'Alberta ne connaît pas le même problème parce

qu'elle adopte une meilleure tarification de ses ressources pétrolières.

Enfin, en mentionnant la nécessité d'augmenter la tarification plutôt que d'imposer, nous visons à distinguer les politiques touchant l'allocation des ressources de celles visant à redistribuer les ressources. Le système de tarifs n'est pas un bon moyen pour redistribuer les ressources. En plus d'être souvent socialement régressive, ce genre de politiques incite à un gaspillage des ressources tout en maintenant les prix artificiellement bas. D'où la nécessité de trouver un autre moyen que le système de tarifs pour redistribuer les richesses.

4.4. **Le respect des champs de compétence et le partage du « déséquilibre fiscal »**

Il est clair que le règlement du déséquilibre fiscal n'est pas une solution pour effacer notre dette publique ou garantir, d'un coup de baguette magique, le redressement de la situation fiscale du Québec. Le déséquilibre fiscal ne doit pas masquer la responsabilisation du Québec vis-à-vis de l'état de ses finances publiques. Le gouvernement fédéral, il est vrai, a engendré des surplus importants, dont une partie a été attribuée fort heureusement au remboursement de la dette publique fédérale (elle-même considérable à l'époque). Or, il semble y avoir une volonté d'allouer ces surplus à de nouvelles dépenses : certaines sont peu pertinentes d'un point de vue économique et d'autres touchent les champs de compétence provinciaux. Cette situation est visiblement déplorable puisqu'elle jette la confusion dans les responsabilisations des autorités politiques et n'est pas porteuse d'efficacité économique.

S'il y a un déséquilibre fiscal, il est attribuable au gouvernement fédéral et nuit aux contribuables québécois et canadiens qui paient trop d'impôts pour les services fédéraux. Il faut donc leur remettre les excédents, soit en continuant le programme de réduction de la dette fédérale, soit en diminuant leurs impôts ou leurs taxes fédérales. Il faut laisser aux provinces, si elles le jugent nécessaire par la suite, le choix de reprendre ces excédents aux contribuables plutôt que de les leur transférer automatiquement. Elles auront à convaincre les contribuables du bien-fondé de leurs actions. En d'autres termes, la question du déséquilibre n'est pas seulement une question de surplus d'argent concernant un palier de gouvernement plutôt qu'un autre. Au fil des ans, elle a également servi de prétexte pour éviter de faire face aux problèmes du redressement fiscal du Québec. D'où l'urgence de régler le problème.

¹⁹ En dollars constants, les frais de scolarité annuels (au premier cycle universitaire) ont été maintenus à un niveau inférieur à celui des années 60. Par exemple, les frais de scolarité en vigueur en 1965 représentent la somme de 3 100 \$ en dollars d'aujourd'hui.

5. Établir un plan précis par la tarification de l'électricité

Pour arriver à dégager les sommes nécessaires au remboursement de la dette en augmentant les tarifs d'électricité, il faut d'abord aligner le prix actuel de l'électricité sur le prix du marché²⁰. Pour ce faire, deux options s'offrent à nous : l'augmentation instantanée des tarifs au prix du marché comme nous en avons déjà discuté à la section 3 ou l'augmentation uniforme annuelle sur une longue période pour tous les secteurs.

5.1. Première simulation : tarifs au prix du marché

Pour le scénario à très court terme, l'augmentation que subiraient les différents secteurs québécois (résidentiel, commercial, industriel et autres) ne serait pas la même étant donné que l'écart entre le prix actuel et le prix du marché est différent pour chacun d'entre eux. C'est le secteur industriel qui subirait la plus forte hausse (+68,4 %), suivi de très près par le secteur résidentiel (+67,3 %). Par suite de cet accroissement des tarifs, les ménages les plus fortunés diminueront leur consommation inutile. Il y aura donc moins de gaspillage. En conséquence, l'augmentation réelle de leur facture d'électricité ne sera pas aussi importante que la hausse des tarifs²¹. Pour ce qui est des ménages à faibles revenus, la hausse de leur facture sera compensée par un remboursement plus important de la TVQ puisque leur consommation ne peut diminuer comme celle des plus nantis.

Par exemple, un ménage à faibles revenus²² consommant environ 16 000 kWh par année verra sa facture d'électricité augmenter d'un peu plus de 642 \$ (voir le tableau 11 à la page 32). Cette augmentation sera compensée par un remboursement plus important de la TVQ. Par ailleurs, Hydro-Québec a déjà commencé à promouvoir l'économie d'énergie en offrant des rabais aux citoyens qui veulent remplacer leurs vieux thermostats par des thermostats électroniques programmables réglables selon l'heure et le jour de la semaine. Ces économies, combinées à de meilleures habitu-

des de consommation d'énergie, contribuent à faire diminuer la facture d'électricité.

Ajoutons que les taux d'intérêt jouent un grand rôle dans la nécessité d'aligner les tarifs énergétiques sur ceux du marché. En cas d'augmentation des taux d'intérêt, il sera préférable pour le gouvernement de rembourser plus rapidement la dette. Les intérêts sur celle-ci seront en effet plus élevés.

5.2. Deuxième simulation : hausses de 2 %, 5 %, 10 % et 20 % des tarifs par année

Il est possible d'aborder sous un autre angle la nécessité d'aligner les tarifs énergétiques sur ceux du marché. Le gouvernement pourrait augmenter les prix d'un certain pourcentage par année, et calculer le nombre d'années nécessaire pour que les différents secteurs s'alignent sur le prix du marché (voir le tableau 13). Évidemment, le taux d'inflation doit être combiné à chaque hausse annuelle de prix. Par exemple, à raison d'une hausse de 2 % par année, il faudrait 26 ans pour que le prix moyen du secteur résidentiel rejoigne celui de la moyenne des grandes villes nord-américaines. Ce délai est ramené à près de dix ans en cas d'une augmentation annuelle de 5 %, et à un peu moins de trois ans avec une majoration de 20 % par année. Nous avons également calculé le nombre d'années nécessaire pour atteindre le prix moyen du marché canadien en 2004. Ces résultats sont exposés au tableau 14. Comme le prix moyen au Canada est

Tableau 13

Nombre d'années pour atteindre le prix moyen du marché nord-américain en 2004 selon quatre scénarios

Taux d'augmentation annuel des tarifs sur l'ensemble des secteurs	2 %	5 %	10 %	20 %
Résidentiel	26,0	10,5	5,4	2,8
Commercial	17,1	6,9	3,5	1,9
Industriel	26,3	10,7	5,5	2,9
Autres	23,4	9,5	4,9	2,5

Sources : Hydro-Québec et calculs des auteurs

Tableau 14

Nombre d'années pour atteindre le prix moyen du marché canadien en 2004 selon quatre scénarios

Taux d'augmentation annuel des tarifs sur l'ensemble des secteurs	2 %	5 %	10 %	20 %
Résidentiel	16,3	6,6	3,4	1,8
Commercial	6,9	2,8	1,4	0,7
Industriel	13,7	5,6	2,8	1,5
Autres	12,2	4,9	2,5	1,3

Sources : Hydro-Québec et calculs des auteurs

²⁰ L'avantage comparatif souvent réclamé pour les bas tarifs d'électricité doit être confronté aux bénéfices liés au remboursement de la dette.

²¹ Rappelons que cet ajustement est irréaliste à court terme, mais qu'il donne néanmoins une bonne idée de la nécessité d'une réduction de la consommation d'électricité. En pratique, cet ajustement se fera à moyen terme.

²² D'après la mesure de faibles revenus après impôts de Statistique Canada, correspondant à 50 % du revenu médian après impôts ajusté selon la taille de la famille.

Tableau 15
Nombre d'années nécessaires pour atteindre le ratio dette totale par habitant de l'Ontario et de la moyenne canadienne

Taux d'augmentation annuel des tarifs sur l'ensemble des secteurs	2 %	5 %	10 %	20 %
Nombre d'années pour atteindre le ratio dette totale par habitant de l'Ontario	27	19	16	15
Nombre d'années pour atteindre le ratio dette totale par habitant de la moyenne canadienne	17	11	8	7

Sources : Hydro-Québec et calculs des auteurs

un peu plus faible que le prix moyen de l'Amérique du Nord, le nombre d'années est également moindre, mais il reste néanmoins relativement élevé.

À partir des données du prix moyen des grandes villes nord-américaines, il est possible de calculer le surplus annuel total dégagé par la hausse des tarifs d'électricité, selon chaque scénario²³, puis le surplus par habitant. Cette méthode permet de trouver approximativement combien d'années seront nécessaires pour atteindre le ratio de la dette totale moyenne actuelle par Canadien et par Ontarien. Rappelons en premier lieu que ces ratios (voir le tableau 3 à la page 16) sont de 22 265 \$ par Québécois, de 13 173 \$ par Ontarien et de 18 528 \$ par Canadien. Par conséquent, le ratio du Québec diffère de 9 092 \$ par rapport à celui de l'Ontario et de 3 737 \$ par rapport à la moyenne canadienne. Il ne reste plus qu'à trouver combien d'années il faudra pour que le surplus cumulé atteigne 9 092 \$ par habitant (pour rattraper le ratio de l'Ontario) ou 3 737 \$ par habitant (pour rattraper le ratio de la moyenne canadienne). Le tableau 16 résume les résultats et tous les calculs se trouvent aux pages suivantes. Ainsi, nos prévisions indiquent que le surplus cumulé dégagé d'une hausse de 2 % par année permettra de rattraper l'Ontario en 27 ans et la moyenne canadienne en 17 ans. Dans l'hypothèse où les augmentations annuelles sont de 10 %, ces intervalles se réduisent à 16 ans et à 8 ans respectivement. Dans ces derniers calculs, nous avons fait comme hypothèse qu'aucune amélioration du ratio dette totale par habitant dans le reste du Canada ne surviendrait au cours des 20 prochaines années, ce qui est peu probable. Par conséquent, le nombre d'années pour que le Québec rejoigne l'Ontario et la moyenne canadienne pourrait être plus élevé encore.

5.3. Vers une meilleure allocation des ressources hydroélectriques

Les simulations précédentes ont montré quel rôle pourrait jouer l'alignement des tarifs de l'électricité sur ceux du marché dans l'allègement de la dette publique du Québec, pour le secteur résidentiel, commercial et surtout industriel. Pour ce dernier secteur, il est moins adéquat de parler de gaspillage de ressources ou de consommation abusive. Généralement, les bas tarifs ont été consentis aux industries dans un souci de création d'emplois et de croissance économique. Cette stratégie est défendable, mais pas dans tous les cas ni à n'importe quel prix. Par exemple, si certaines entreprises profitent d'une proximité des barrages, et donc d'un tarif avantageux (qui exclut le coût associé à la perte de l'énergie par le transport le long des lignes), elles réduisent leurs coûts en énergie, même au prix de marché.

En n'imposant pas un prix qui peut être obtenu ailleurs par d'autres, le gouvernement renonce à une source additionnelle de revenu. L'important est de connaître l'utilité de ce revenu. S'il s'agit de réduire la dette, nous sommes assurés du rendement associé à ce revenu additionnel. S'il s'agit de financer des investissements encore plus rentables, le cas échéant, ce revenu additionnel est d'autant plus important. Il est difficile de creuser davantage la question dans le cadre de ce document assez général, mais l'essentiel est dit : la hausse des tarifs d'électricité proposée doit servir en priorité à la réduction de la dette ou à des investissements hautement rentables sur le plan économique.

²³ Le surplus calculé correspond au surplus net après la compensation accordée aux ménages à faibles revenus. Il comprend les surplus de chacun des quatre secteurs.

Tableau 16
Calculs des surplus annuels selon quatre scénarios de hausse des tarifs à partir de 2004

Augmentation annuelle des tarifs d'électricité*	2 %				5 %			
	Surplus M\$		Surplus/hab. (\$)		Surplus M\$		Surplus/hab. (\$)	
	Ann.	Cumul.	Ann.	Cumul.	Ann.	Cumul.	Ann.	Cumul.
Surplus 1 ^e année	172,01	172	23	23	429,55	430	57	57
Surplus 2 ^e année	347,20	519	46	69	878,93	1 308	117	174
Surplus 3 ^e année	525,63	1 045	70	139	1 349,11	2 658	179	353
Surplus 4 ^e année	707,35	1 752	94	232	1 841,09	4 499	244	597
Surplus 5 ^e année	892,44	2 645	118	351	2 355,93	6 855	312	909
Surplus 6 ^e année	1 080,96	3 726	143	494	2 894,76	9 749	384	1 293
Surplus 7 ^e année	1 272,98	4 999	169	663	3 447,78	13 197	457	1 750
Surplus 8 ^e année	1 468,55	6 467	195	858	3 884,66	17 082	515	2 265
Surplus 9 ^e année	1 667,77	8 135	221	1 079	4 342,10	21 424	576	2 841
Surplus 10 ^e année	1 870,68	10 006	248	1 327	4 807,72	26 232	637	3 478
Surplus 11 ^e année	2 077,38	12 083	275	1 602	5 101,50	31 333	676	4 154
Surplus 12 ^e année	2 287,92	14 371	303	1 905	5 101,50	36 435	676	4 831
Surplus 13 ^e année	2 502,39	16 873	332	2 237	5 101,50	41 536	676	5 507
Surplus 14 ^e année	2 720,87	19 594	361	2 598	5 101,50	46 638	676	6 183
Surplus 15 ^e année	2 943,42	22 538	390	2 988	5 101,50	51 739	676	6 860
Surplus 16 ^e année	3 170,14	25 708	420	3 408	5 101,50	56 841	676	7 536
Surplus 17 ^e année	3 401,11	29 109	451	3 859	5 101,50	61 942	676	8 213
Surplus 18 ^e année	3 579,22	32 688	475	4 334	5 101,50	67 044	676	8 889
Surplus 19 ^e année	3 756,60	36 445	498	4 832	5 101,50	72 145	676	9 565
Surplus 20 ^e année	3 937,31	40 382	522	5 354	5 101,50	77 247	676	10 242
Surplus 21 ^e année	4 121,43	44 503	546	5 900	5 101,50	82 348	676	10 918
Surplus 22 ^e année	4 309,02	48 812	571	6 472	5 101,50	87 450	676	11 594
Surplus 23 ^e année	4 500,15	53 313	597	7 068	5 101,50	92 551	676	12 271
Surplus 24 ^e année	4 690,52	58 003	622	7 690	5 101,50	97 653	676	12 947
Surplus 25 ^e année	4 881,05	62 884	647	8 337	5 101,50	102 754	676	13 623
Surplus 26 ^e année	5 101,51	67 986	676	9 014	5 101,50	107 856	676	14 300
Surplus 27 ^e année	5 101,51	73 087	676	9 690	5 101,50	112 957	676	14 976
Nombre d'années pour atteindre le ratio dette totale par habitant de l'Ontario		27				19		
Nombre d'années pour atteindre le ratio dette totale par habitant de la moyenne canadienne		17				11		

* L'inflation doit évidemment être combinée à l'augmentation annuelle des tarifs. Le surplus calculé correspond au surplus net après la compensation accordée aux ménages à faibles revenus.

Hypothèses pour tableau : Taux d'intérêt constant
Taux d'inflation nul
Élasticité de long terme non incluse
Population constante
Aucune amélioration du ratio dette totale par habitant dans le reste du Canada

Population du Québec en 2004 : 7 542 760

Différence dette totale Québec et dette totale Ontario : 22 265 - 13 173 = 9 092

Différence dette totale Québec et dette totale moyenne canadienne : 22 265 - 18 526 = 3 737

Sources : Hydro-Québec et calculs des auteurs

Tableau 16 (suite)

Calculs des surplus annuels selon quatre scénarios de hausse des tarifs à partir de 2004

Augmentation annuelle des tarifs d'électricité*	10 %				20 %			
	Surplus M\$		Surplus/hab. (\$)		Surplus M\$		Surplus/hab. (\$)	
	Ann.	Cumul.	Ann.	Cumul.	Ann.	Cumul.	Ann.	Cumul.
Surplus 1 ^o année	857,57	858	114	114	1 709,45	1 709	227	228
Surplus 2 ^o année	1 794,36	2 652	238	352	3 652,22	5 362	484	712
Surplus 3 ^o année	2 818,07	5 470	374	726	5 101,41	10 463	676	1 389
Surplus 4 ^o année	3 801,81	9 272	504	1 230	5 101,41	15 564	676	2 065
Surplus 5 ^o année	4 702,79	13 975	623	1 853	5 101,41	20 666	676	2 741
Surplus 6 ^o année	5 101,46	19 076	676	2 530	5 101,41	25 767	676	3 418
Surplus 7 ^o année	5 101,46	24 178	676	3 206	5 101,41	30 869	676	4 094
Surplus 8 ^o année	5 101,46	29 279	676	3 882	5 101,41	35 970	676	4 770
Surplus 9 ^o année	5 101,46	34 380	676	4 559	5 101,41	41 072	676	5 447
Surplus 10 ^o année	5 101,46	39 482	676	5 235	5 101,41	46 173	676	6 123
Surplus 11 ^o année	5 101,46	44 583	676	5 912	5 101,41	51 274	676	6 799
Surplus 12 ^o année	5 101,46	49 685	676	6 588	5 101,41	56 376	676	7 476
Surplus 13 ^o année	5 101,46	54 786	676	7 264	5 101,41	61 477	676	8 152
Surplus 14 ^o année	5 101,46	59 888	676	7 941	5 101,41	66 579	676	8 828
Surplus 15 ^o année	5 101,46	64 989	676	8 617	5 101,41	71 680	676	9 505
Surplus 16 ^o année	5 101,46	70 091	676	9 293	5 101,41	76 781	676	10 181
Surplus 17 ^o année	5 101,46	75 192	676	9 970	5 101,41	81 883	676	10 857
Surplus 18 ^o année	5 101,46	80 294	676	10 646	5 101,41	86 984	676	11 534
Surplus 19 ^o année	5 101,46	85 395	676	11 322	5 101,41	92 086	676	12 210
Surplus 20 ^o année	5 101,46	90 497	676	11 999	5 101,41	97 187	676	12 886
Surplus 21 ^o année	5 101,46	95 598	676	12 675	5 101,41	102 288	676	13 563
Surplus 22 ^o année	5 101,46	100 699	676	13 351	5 101,41	107 390	676	14 239
Surplus 23 ^o année	5 101,46	105 801	676	14 028	5 101,41	112 491	676	14 915
Surplus 24 ^o année	5 101,46	110 902	676	14 704	5 101,41	117 593	676	15 592
Surplus 25 ^o année	5 101,46	116 004	676	15 380	5 101,41	122 694	676	16 268
Surplus 26 ^o année	5 101,46	121 105	676	16 057	5 101,41	127 796	676	16 944
Surplus 27 ^o année	5 101,46	126 207	676	16 733	5 101,41	132 897	676	17 621
Nombre d'années pour atteindre le ratio dette totale par habitant de l'Ontario			16				15	
Nombre d'années pour atteindre le ratio dette totale par habitant de la moyenne canadienne			8				7	

* L'inflation doit évidemment être combinée à l'augmentation annuelle des tarifs. Le surplus calculé correspond au surplus net après la compensation accordée aux ménages à faibles revenus.

Hypothèses pour tableau : Taux d'intérêt constant

Taux d'inflation nul

Élasticité de long terme non incluse

Population constante

Aucune amélioration du ratio dette totale par habitant dans le reste du Canada

Population du Québec en 2004 : 7 542 760

Différence dette totale Québec et dette totale Ontario : 22 265 - 13 173 = 9 092

Différence dette totale Québec et dette totale moyenne canadienne : 22 265 - 18 526 = 3 737

Sources : Hydro-Québec et calculs des auteurs

CONCLUSION

Sur le plan fiscal, le Québec fait face à une situation critique. Un tel constat recueille un large consensus parmi les experts et ceux et celles qui ont eu l'occasion de regarder les données de près. Les documents présentés au Forum des générations de 2004 ne laissent malheureusement planer aucun doute là-dessus. Le Québec a une dette publique parmi les plus élevées au Canada (une dette par habitant qui frôle le double de celle de l'Ontario). Le service de la dette coûte à lui seul annuellement environ 7,5 G\$, soit l'équivalent du budget de près de 16 ministères. En cas de hausse des taux d'intérêt, ce montant augmenterait rapidement. Les Québécois sont les plus taxés en Amérique du Nord, mais une minorité de contribuables soutient le secteur public (14 % d'entre eux paient 60 % des impôts sur le revenu). Dans un contexte de mondialisation des économies, la mobilité des travailleurs qualifiés s'ajoute à la mobilité du capital : le gouvernement dispose donc d'une marge de manœuvre très limitée, voire inexistante, pour taxer ou imposer davantage.

Comme le vieillissement de la population pourrait ralentir la croissance économique et la participation des travailleurs au marché du travail tout en exerçant une énorme pression sur les dépenses publiques de santé, il est urgent d'agir.

Une solution est à notre portée : l'utilisation de nos richesses hydroélectriques. Il s'agit en effet d'augmenter graduellement les tarifs d'électricité pour les aligner plus près du prix du marché. Dans la perspective d'un développement durable, l'avantage d'une telle mesure est double : permettre de rembourser la dette publique et d'économiser l'énergie en favorisant une meilleure allocation des ressources hydroélectriques. Cette solution, tout comme les autres que nous avons passées en revue, maximise l'efficacité de nos décisions individuelles et collectives. Rechercher une plus grande efficacité permettra effectivement de réduire les coûts de remboursement de la dette.

Il est urgent de prendre des décisions pour que le Québec maintienne sa capacité concurrentielle, conserve l'ensemble de ses acquis sociaux et garantisse l'équité intergénérationnelle. En haussant les tarifs d'électricité et en ajustant la tarification de certains services, le gouvernement remplacerait des politiques socialement régressives par des politiques progressives et économiquement efficaces.

La solution que nous proposons pour réduire la dette doit s'inscrire sur le long terme dans une stratégie globale d'assainissement des finances publiques. Comme nous l'avons vu, la tâche est énorme. Pour la mener à bien, il faudra maintenir une politique cohérente face aux changements inévitables de la conjoncture politique et économique. Seul un large consensus le permettra dans le cadre d'une loi régissant le principe du remboursement de la dette (élargissement de la loi anti-déficit au contrôle de la dette). Comme dans tout véritable projet de société, le défi est de taille, mais n'oublions pas ceci : ignorer le problème ou renvoyer sa résolution à plus tard pourrait remettre en cause, au cours des prochaines années et décennies, nos programmes sociaux et la place d'un Québec moderne dans l'économie nord-américaine.

BIBLIOGRAPHIE

ALBERTA. GOVERNMENT OF ALBERTA. *News release – Heritage Fund receives billion-dollar injection from 2005-06 surplus*, 27 février 2006.

AUBRY, Jean-Pierre. *Progrès dans la comptabilité de nos gouvernements : les principaux messages*, ASDEQ, Document CPP 2004-03, 2004.

BERNARD, Jean-Thomas. *Un modèle intégré de la demande totale d'énergie. Application à la province de Québec*, Green et Université Laval, 2000.

BERNARD, Jean-Thomas et Éric GENEST-LAPLANTE. « La régressivité de la tarification de l'électricité selon le coût marginal », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, XXI:4:401-412, 1995.

COMITÉ SUR LA PÉRENNITÉ DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC. *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations*, juillet 2005.

FORTIN, Pierre. *Quinze erreurs « manifestes »*, Université du Québec à Montréal (UQÀM), novembre 2005.

FRANCE. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. *Rompre avec la facilité de la dette publique*, rapport de la commission Pébereau sur l'état des finances publiques et sur la gestion de la dette, Paris, La documentation française, 2005, 135 p.

GILES, Philip. *Mesure de faible revenu au Canada*, Série de documents de recherche - Revenu, Division de la statistique du revenu, Statistique Canada, décembre 2004, <http://www.statcan.ca/francais/research/75F0002MIF/75F0002MIF2004011.pdf>

HYDRO ONE. <http://www.hydroonenetworks.com>

HYDRO-QUÉBEC. *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, 2004.

HYDRO-QUÉBEC. *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines*, 2005.

HYDRO-QUÉBEC. <http://www.hydroquebec.com>

HYDRO-QUÉBEC. *Rapport annuel 2004*, 109 p.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051*, éd. 2003, novembre 2004.

JOANIS Marcelin et Claude MONTMARQUETTE. « La dette publique : un défi prioritaire pour le Québec », *Institut de recherche en politiques publiques*, choix 10, n°9, octobre 2004, 40 p.

- JOANIS, Marcelin et Claude MONTMARQUETTE. *La problématique de la dette publique au Québec : causes, conséquences et solutions*, Rapport Bourgogne du CIRANO, septembre 2005.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Pour sortir de l'impasse : la solidarité entre nos générations*, rapport et recommandations du comité de travail sur la pérennité du système de santé et de services sociaux du Québec, juillet 2005.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES. *Budget de dépenses 2005-2006*, volume IV, [s.d.].
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES. *Bulletin mensuel sur la situation économique et budgétaire des provinces*, 10 février 2006.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES. *Consultations prébudgétaires*, document de référence, janvier 2006.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES. *Impacts des changements démographiques sur l'économie, le marché du travail et les finances publiques du Québec*, document de recherche, février 2005.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES. « L'évasion fiscale au Québec », *Études économiques, fiscales et budgétaires*, avril 2005.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES. *Plan budgétaire 2005-2006*, hiver 2005.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE. *L'énergie au Québec, édition 2003*.
- QUÉBEC. MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE. *L'énergie au Québec, édition 2004*.
- OCDE. *Economic Outlook*, 2005
- RÉGIE DE L'ÉNERGIE. Demande 2006-34, R-3579-2005, 28 février 2006.
- RÉGIE DE L'ÉNERGIE. Demande R-3492-2002, phase 2, HDQ-11, document 2, 3-7, [s.d.].
- ROBERT, Maryse. *Impact de la tarification de l'électricité au prix du marché sur le secteur résidentiel : application à la province de Québec*, rapport de recherche en sciences économiques, Université de Montréal, décembre 2005.
- ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF FINANCE. *The National Budget 2006*, Press release, octobre 2005, <http://www.statsbudsjettet.dep.no>
- VELDHUIS, Niels et Todd GABEL. « Canadian Government Debt : A Guide to the Indebtedness of Canada and the Provinces », *Fraser Institute Digital Publication*, juin 2004.



Desjardins
Études économiques

www.desjardins.com/economie



CIRANO

Allier savoir et décision

Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations