

**Rodrigue Tremblay**

**L'impact fiscal statique  
et dynamique de l'accession du  
Québec au statut de pays souverain**

**Cette étude n'a pas fait l'objet d'une présentation aux commissaires par l'auteur**



## **RÉSUMÉ**

La présente étude est une analyse d'ensemble des comptes économiques provinciaux canadiens les plus récents, dans la perspective d'une consolidation des budgets fédéral et provincial au Québec. La fusion des recettes et des dépenses des gouvernements du Canada et du Québec sur le territoire du Québec demande certaines précautions concernant les transferts financiers intergouvernementaux afin d'éviter une double comptabilité.

Trois catégories d'hypothèses sont théoriquement nécessaires : premièrement, concernant les coûts d'emprunt du Gouvernement d'un Québec souverain; deuxièmement, concernant les économies découlant d'objectifs de rationalisation de l'administration publique et de coordination des programmes gouvernementaux; et troisièmement, concernant l'évolution macro-économique future de l'économie du Québec. La présente étude ne fait aucune prévision macro-économique et se concentre exclusivement sur l'impact fiscal statique et dynamique net d'une fusion des budgets publics sur le territoire du Québec pour conclure à un impact fiscal négligeable mais possiblement positif avec le temps.

**Mots-clés :** Comptes économiques provinciaux, balance fiscale nette, Gouvernement du Québec, dette publique, rationalisation des dépenses.

## **SUMMARY**

This study uses the most recent Canadian Provincial Economic Accounts to provide a comprehensive view of the consolidation of both federal and provincial revenues and expenditures in Québec.

The merger of the federal and provincial budgets in Québec requires some effort regarding inter-governmental financial transfers in order to avoid double counting.

There are three categories of hypotheses that could, in theory, be made in such an exercise : firstly, regarding the borrowing costs of the Government of an independent Québec; secondly regarding possible savings related to the rationalization of public administration and to the coordination of existing programs; and thirdly, regarding the forecast of future macroeconomic conditions in Québec.

This study does not rely on any forecasting of future macroeconomic conditions, but rather concentrate on the purely ad hoc fiscal consequences of merging the federal and the provincial budgets in Québec. It concludes that such a fiscal merger would have a negligible impact but would tend to be positive over time.

**Key-words :** Provincial Economic Accounts, Net Fiscal Balance, Government of Québec, Public Debt, Rationalization of Expenditures.



## ***1. L'état de l'économie du Québec***

L'économie du Québec a généré en 1991 une production brute globale en biens et en services d'une valeur égale à \$164 milliards <sup>1</sup>. Il s'agit d'une production qui a été écoulee au Québec même pour environ les deux tiers, tandis qu'environ 11 pour cent fut écoulee en Ontario, 11 pour cent aux Etats-Unis, 8 pour cent vers les provinces de l'Atlantique et les autres provinces, et 4 pour cent vers le reste du monde. En contrepartie, le Québec est le principal client canadien de l'Ontario, avec des achats représentant 7,5 pour cent de la production brute établie de l'Ontario.

Le Québec sert de débouché pour 11,0 pour cent de la production brute des provinces de l'Atlantique, tandis qu'il importe des Etats-Unis et du reste du monde des biens et des services pour un montant légèrement plus élevé que ses importations provenant de l'Ontario <sup>2</sup>.

L'économie du Québec est une économie moderne, à la fois industrialisée et intégrée aux autres économies nord-américaines.

Les 5 principaux produits manufacturés d'exportation internationale du Québec sont le papier-journal, l'aluminium, les automobiles, le matériel de télécommunication et les produits d'avion (moteurs d'avions et d'hélicoptères). Les 5 principaux produits manufacturés d'importation internationale du Québec sont les automobiles, les semi-conducteurs, le pétrole, le matériel de télécommunication et les produits chimiques.

### ***1.1 Les services***

Les échanges de services entre le Québec et le reste du Canada (43 pour cent des échanges totaux) sont beaucoup plus importants qu'avec le reste du monde (13 pour cent des échanges totaux). Cela reflète l'importance des services commerciaux et financiers dans les échanges Québec-Canada. Les principaux canaux de distribution de ces services sont des firmes telles Canadian Tire, Eaton, La Baie, Woolco, Jean Coutu, ...etc, les grandes banques canadiennes, les maisons de courtage et de fiducie et les compagnies d'assurance.

### ***1.2 Les produits***

Au chapitre des produits, le Québec exporte vers le reste du Canada des aliments, du papier, des métaux, du matériel de transport, des vêtements et du bois. Il importe en provenance du reste du Canada des automobiles, des céréales, du pétrole et du charbon, des produits chimiques et des produits électriques et électroniques.

---

1. Chiffre préliminaire estimé.

2. Sources: Conseil économique du Canada, *28<sup>e</sup> Rapport annuel*, p. 38; Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Document de travail n° 1*, p. 128.

### 1.3 Les services publics

Au chapitre des services publics, on peut dire que les citoyens du Québec sont desservis par deux gouvernements autonomes, soit le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec, et ils versent des taxes et des impôts à ces deux paliers de gouvernement. En 1990, selon les Comptes Economiques Provinciaux les plus récents <sup>3</sup>, les contribuables québécois versèrent aux deux paliers de gouvernement en taxes et en impôts le montant total de 56 694\$ millions, tandis que les deux gouvernements empruntèrent 7 962\$ millions pour des dépenses publiques totales égales à 64 656\$ millions. Ils reçurent en échange des services publics et des transferts financiers pour le même montant. La ventilation sommaire des recettes fiscales et des dépenses publiques consolidées des deux gouvernements est telle que décrite dans le tableau 1.

**Tableau 1**

**Budget consolidé du Gouvernement du Québec et du Gouvernement du Canada dans ses opérations au Québec, 1990**

	Recettes fiscales totales	Dépenses publiques totales
1. Gouvernement du Québec	30 474\$ <sup>(1)</sup>	39 033\$ <sup>(2)</sup>
2. Gouvernement du Canada (au Québec)	26 220\$	25 623\$ <sup>(3)</sup>
3. Emprunts du Gouvernement du Québec	1 508\$	---
4. Emprunts du Gouvernement du Canada (part du Québec)	6 454\$	---
<b>TOTAL</b>	<b>64 656\$</b>	<b>64 656\$</b>

Source : Comptes Economiques Provinciaux, Statistique Canada no 13-213S

<sup>(1)</sup> Excluant les transferts fédéraux au montant de 7 051\$ millions.

<sup>(2)</sup> Incluant les dépenses financées par des transferts fédéraux au montant de 7 051\$ millions.

<sup>(3)</sup> Excluant les transferts fédéraux au Gouvernement du Québec au montant de 7 051\$ millions.

3. Statistique Canada, *Les Comptes Economiques Provinciaux*, n° 13-213S. Les Comptes Economiques Provinciaux mesurent les injections financières et les retraits financiers qu'un gouvernement effectue dans une économie au cours d'une année, ajustés pour certaines opérations avec les non-résidents.

Le tableau 1 présente en effet la situation fiscale consolidée des deux gouvernements pour les contribuables du Québec. La consolidation des deux budgets publics signifie que dans la perspective de la souveraineté du Québec, les transferts fiscaux intergouvernementaux sont réduits à la fois des recettes provinciales et des dépenses fédérales, afin d'éviter une double comptabilité.

Globalement, la fusion des deux budgets signifierait que le Gouvernement du Québec récupérerait du Gouvernement canadien environ 26\$ milliards de champs de taxation nouveaux (26 220\$ millions), mais assumerait pour quelques 25\$ milliards de dépenses publiques présentement sous la responsabilité du Gouvernement d'Ottawa (25 623\$ millions) et il devrait financer un même niveau de dépenses sans l'apport de transferts fiscaux fédéraux. En contrepartie, le Gouvernement du Québec, afin de maintenir un même niveau consolidé de dépenses publiques égal à 64 656\$ millions, devrait assumer le déficit budgétaire fédéral annuel pour le Québec (6 454\$ millions), en plus de maintenir son propre déficit budgétaire provincial annuel égal à 1 508\$ millions, pour un déficit budgétaire consolidé égal à 7 962\$ millions.

Le fardeau fiscal consolidé des contribuables québécois serait ainsi égal à la somme nette des taxes et impôts courants prélevés présentement par les deux paliers de gouvernement, additionnée des emprunts annuels des deux gouvernements, tels que ces derniers sont affectés au Québec selon les comptes nationaux.

## 2. Les ajustements comptables possibles

Dans sa présentation des *Comptes Economiques Provinciaux*, Statistique Canada effectue un certain nombre d'ajustements comptables de manière à ce que les flux financiers rapportés reflètent le plus fidèlement possible les opérations financières des gouvernements et des autres intervenants économiques. Dans certains cas, cependant, de tels ajustements ne sont pas possibles, faute de données.

Ainsi, les bénéfices et les revenus de placement des sociétés et des institutions financières devraient être assignés à la province où se réalise une activité de production, et non pas à la province où se situe le siège social de l'institution financière. Malgré certains ajustements, plusieurs bénéfices et revenus de placement continuent d'être assignés à l'Ontario, parce que Toronto est la capitale financière du Canada. Par exemple, tandis que cette dernière province compte pour 41 pour cent du PIB canadien, elle reçoit 61 pour cent des paiements d'intérêts sur la dette publique fédérale. Ceci est en grande partie dû à une distorsion structurelle reliée au fait que la localisation des sièges sociaux des institutions financières canadiennes est très concentrée à Toronto, et que les épargnes des résidents des autres provinces y sont administrées. En contrepartie, les résidents du Québec ne reçoivent que 17,75 pour cent des intérêts versés par le Gouvernement du Canada sur la dette fédérale. En conséquence, il est probable que les intérêts versés sur la dette publique fédérale au Québec soient sous-évalués. Un ajustement est effectué dans la section suivante, compte tenu du pourcentage estimé du service de la dette fédérale qui devrait normalement revenir au Gouvernement du Québec.

En théorie, les taxes indirectes perçues auprès des producteurs ou des vendeurs de biens et de services dans une province devraient être assignées aux acheteurs selon leur province de résidence. En pratique, il est très difficile de mesurer l'incidence finale régionale des taxes et des impôts d'accise, de telle sorte que Statistique Canada assigne ces taxes aux producteurs visés en premier lieu. De même, la plupart des subventions fédérales à la production sont assignées aux producteurs selon la province de localisation.

Des ajustements fiscaux pour les taxes indirectes pourraient influencer le montant total des taxes et impôts fédéraux versés par les résidents québécois.

Avant l'instauration de la taxe fédérale sur les biens et les services (TPS), de tels ajustements auraient pu réduire les taxes et impôts fédéraux en provenance du Québec. Depuis le 1er janvier 1991, cependant, l'instauration de la TPS en remplacement de l'ancienne taxe de vente fédérale de 13,5 pour cent, a eu une incidence relativement plus négative sur l'économie du Québec que dans les autres provinces canadiennes parce que ce sont les manufacturiers ontariens qui bénéficièrent le plus de l'abolition de l'ancienne taxe de vente fédérale et parce que ce furent les consommateurs québécois qui durent absorber directement la nouvelle TPS <sup>4</sup>.

Afin d'obtenir une balance fiscale nette pour les contribuables québécois, advenant l'accession du Québec à la souveraineté politique, il est nécessaire d'ajuster la part du déficit budgétaire fédéral qui est supportée par les contribuables québécois. Tel que reproduit dans le tableau 1, Statistique Canada assigne au Québec en 1990 un déficit fédéral égal à 6 454\$ millions, ce qui représente 25,2 pour cent du déficit fédéral total égal à 25 534\$ millions.

En réalité, les contribuables québécois assument en moyenne 22,8 pour cent des impôts fédéraux totaux. La part du déficit budgétaire fédéral qui est supportée par les contribuables québécois représentait donc en 1990 un montant égal à 5 822\$ millions. La consolidation des budgets fédéral et provincial en 1990 aurait par conséquent alourdi le déficit budgétaire pour les contribuables québécois d'un montant égal à 632\$ millions. Un tel ajustement est incorporé dans le tableau 4, lequel résume la balance fiscale statique et dynamique découlant de la consolidation des budgets publics, advenant l'accession du Québec à la souveraineté politique.

- 
4. Aussi parce que l'ancienne taxe de vente fédérale ne s'appliquait pas à l'industrie du vêtement, tandis que cette industrie est maintenant assujettie à la TPS. De même, l'industrie des services de consommation au Québec a été directement touchée par l'instauration de la TPS, tandis que l'industrie des services financiers, fortement concentrée en Ontario, échappe à la TPS à cause d'une exonération prévue à cette fin. Cette disposition n'est sans doute pas étrangère au fait que le ministre fédéral des Finances et instigateur de la TPS, M. Michael WILSON, originait des milieux financiers de Toronto.



### 3. *L'impact fiscal net prévisible de la souveraineté du Québec*

La Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec concluait en 1991 que l'impact fiscal net de la souveraineté politique du Québec serait négligeable. En effet, selon une analyse statique pro forma des finances publiques à partir des Comptes Publics du Canada, 1989-1990, la Commission concluait que le Québec aurait perdu 238\$ millions en 1989-1990 (35\$ par habitant) si une fusion fiscale des deux gouvernements avait eu lieu cette année-là, selon un scénario moyen. Il se serait agi d'une perte fiscale égale à moins d'une demie d'un pour cent (0.5 %) des rentrées fiscales totales du Gouvernement du Québec.

La question de savoir si le trésor public québécois perdrait ou gagnerait sur une base nette s'il y avait fusion des budgets des deux gouvernements varie selon l'année considérée et selon les hypothèses posées. Deux chercheurs de l'Université de Calgary, les professeurs R.L. Mansell et R.C. Schlenker, concluaient par exemple, que les contribuables québécois auraient gagné en économies d'impôt 358\$ millions en 1988 (54\$ par habitant) si la fusion des budgets s'était faite cette année-là <sup>5</sup>.

Pour l'avenir cependant, il est important de garder à la mémoire que le Québec ne recevra plus aucun transfert fédéral en argent comptant pour la santé et l'éducation à compter du budget de 1996 <sup>6</sup>, et qu'on ne peut par conséquent extrapoler d'une façon linéaire les dépenses fédérales présentes au Québec (voir figure 1).

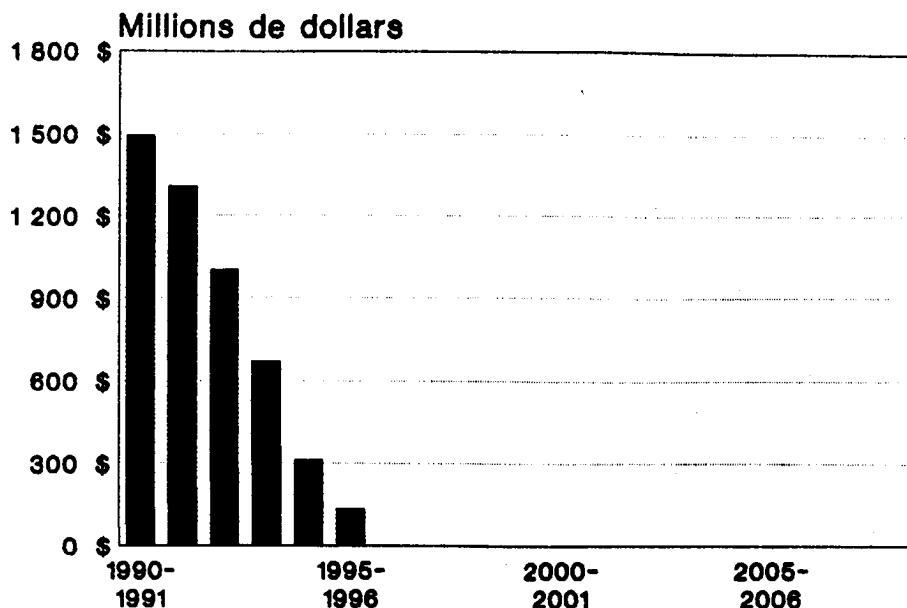
---

5. Robert L. MANSELL et Ronald C. SCHLENKER, *An Analysis of the Regional Distribution of Federal Fiscal Balances : Updated Data*, Department of Economics, University of Calgary, 1990, 16 pages.

6. Voir *Les dangers qui guettent le financement de la santé et de l'enseignement supérieur*, le Conseil National du Bien-Etre, Ottawa, 1991, 32 pages.

Figure 1

**Paiements fédéraux au comptant projetés pour le Québec pour la santé et l'enseignement supérieur**



Source : *Les dangers qui guettent le financement de la santé et de l'enseignement supérieur*, Conseil National du bien-être social, Ottawa, 1991.

### *3.1 Les conséquences fiscales nettes de la fusion des budgets du gouvernement du Canada au Québec : les coûts et les gains de transition*

La conclusion selon laquelle la fusion des budgets du Gouvernement du Québec et du Gouvernement du Canada dans ses opérations au Québec aurait un impact fiscal négligeable, découle d'une intégration purement comptable des données fiscales respectives.

On peut se demander si d'autres effets à incidence fiscale se produiront au cours des deux ou trois ans qui suivront l'accession du Québec à la souveraineté politique. Certains de ces effets transitoires pourraient être négatifs, tels ceux reliés à une hausse possible dans les coûts d'emprunt du Gouvernement du Québec. D'autres effets à durée plus permanente seraient positifs et découleraient des économies réalisées lors de la fusion des activités de divers ministères, agences et bureaux, selon les politiques adoptées par le Gouvernement du Québec. D'autres économies, aussi de nature plus permanente, découleraient d'une plus grande cohérence dans les politiques économiques et sociales du Gouvernement du Québec. Finalement, il faut

tenir compte de la partie du service de la dette fédérale que le Gouvernement d'un Québec indépendant devra assumer.

Considérons donc ces divers effets séparément :

### *3.1.1 Les frais d'emprunt*

Après chaque changement de gouvernement, et présumément après un changement constitutionnel majeur, il s'écoule une période plus ou moins longue de flottement et d'incertitude quant aux politiques du nouveau gouvernement. En réaction à cette incertitude, les investisseurs et les prêteurs peuvent adopter une attitude attentiste quant aux montants à prêter.

Malgré le pool important d'épargnes au Québec et malgré la plus grande solidarité québécoise qui accompagnera l'accession démocratique à un nouveau statut politique et constitutionnel pour le Québec, il est vraisemblable que le taux d'intérêt sur les emprunts du Gouvernement soit quelque peu majoré. De telles hausses du taux d'intérêt se sont produites au Québec en 1962 avec la nationalisation de l'électricité, en 1976 après l'élection du Parti Québécois, et plus récemment en Ontario avec l'élection du Parti NPD.

En 1976, par exemple, le coût d'emprunt du Gouvernement du Québec augmenta de 6/10 de un pour cent. Cependant, cet écart accru dans les coûts d'emprunt dura moins de deux ans, et il était complètement disparu en 1978. [Montmarquette et Dallaire, 1989].

Si le même écart se reproduisait à l'occasion de l'accession du Québec à la souveraineté, quel en serait le coût annuel? Pour les raisons invoquées ci-après, le déficit budgétaire maximal du Gouvernement ne dépasserait guère 8\$ milliards. Un coût d'emprunt transitoire additionnel égal à 0,6 pour cent représenterait un montant égal à 48\$ millions. Si en plus nous supposons que le Gouvernement doit annuellement refinancer la dette existante pour un montant approximatif égal à 5\$ milliards, il pourrait en découler un coût transitoire de financement égal à 78\$ millions. De plus, si ces coûts additionnels se perpétuaient au cours d'une période de deux ans, la facture additionnelle pourrait atteindre 150-160\$ millions.

Même si les économies industrialisées sont présentement en phase déflationniste et les taux d'intérêt sont conséquemment à la baisse, se pourrait-il que la prime d'intérêt soit supérieure à 0,6 pour cent? Même en posant une hypothèse du pire, soit une prime égale à 1,6 pour cent en supplément, le coût transitoire sur les emprunts publics ne dépasserait guère 200\$ millions annuellement ou 400\$ millions sur une période de deux ans.

### *3.1.2 Les coûts de gestion de la vieille dette du Gouvernement du Canada*

Au cours des années, le Gouvernement du Canada a accumulé une dette publique énorme. Cette dette totale brute (y compris les montants empruntés des fonds de retraite des fonctionnaires) atteindra 450\$ milliards à la fin de mars '92, et devrait atteindre de 480\$ à 500\$ milliards, selon

la conjoncture économique, à la fin de mars 1994. A ce moment, la dette fédérale représentera un montant égal à 20 000\$ pour chaque homme, femme et enfant du Canada. Et pour une famille de cinq personnes, c'est une dette égale à 100 000\$ que le Gouvernement du Canada aura bientôt accumulée en son nom.

Le financement des intérêts annuels sur cette dette énorme constituera le plus grand défi du Gouvernement du Canada et du Gouvernement du Québec après le changement constitutionnel. Avec la baisse actuelle des taux d'intérêt, cependant, le service annuel de cette dette devrait plafonner à environ 42\$ milliards en 1994. Il s'agit d'un montant égal à l'ensemble de tous les transferts aux particuliers effectués par le Gouvernement du Canada. Avec la dette fédérale actuelle, c'est tout comme si nous avions deux gouvernements fédéraux: un pour la dette et un pour les citoyens.

Un certain nombre de précisions s'imposent ici :

**Premièrement**, la dette du Gouvernement du Canada demeurera sa dette légale quelque soit le statut politique du Québec. En d'autres termes, les obligations du Gouvernement du Canada déjà émises sont des créances sur le Gouvernement du Canada et non pas sur le Gouvernement du Québec.

**Deuxièmement**, le Gouvernement du Québec aura intérêt à collaborer étroitement avec le Gouvernement du Canada pour gérer la dette publique fédérale, en collaboration avec la Banque du Canada.

Afin d'éviter des hausses du taux d'intérêt et des perturbations dans la valeur du dollar canadien, il serait souhaitable que la vieille dette fédérale soit confiée à un fonds spécial de gestion ou à un trust de résolution (resolution trust), lequel devrait nécessairement être garanti conjointement par les deux gouvernements, soit le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec. Ce serait la meilleure façon de réduire au minimum les frais financiers pour les deux gouvernements.

**Troisièmement**, le Gouvernement du Québec devra transférer deux fois par année (en avril et en octobre) au trust de résolution des montants pour couvrir la part des intérêts qui lui revient.

**Quatrièmement**, les montants précis que le Gouvernement du Québec sera appelé à verser en intérêts dépendront 1) de la part des actifs totaux du Gouvernement du Canada qui sera transférée au Gouvernement du Québec comme contrepartie à la dette fédérale assumée par le Gouvernement du Québec, 2) du critère retenu pour répartir la partie de la dette fédérale qui n'est appuyée par aucun actif.

**Cinquièmement**, le Gouvernement du Québec ne pourrait pas s'engager à collaborer à la gestion de la dette fédérale si l'union monétaire actuelle n'était pas maintenue. En effet, la dette fédérale deviendrait une dette extérieure, sans cette dernière, ce qui pourrait compliquer la mécanique du service de la dette.

### *3.2 Les actifs fédéraux transférés au Gouvernement du Québec*

Présentement, il est très difficile de connaître avec précision la valeur des propriétés du Gouvernement du Canada (actions dans les sociétés d'état, avoirs en or, en devises étrangères, prêts en cours, édifices, infrastructures, terres publiques, parcs nationaux, monuments...etc). Pour l'année 1989-90, la Commission Bélanger-Campeau évaluait les actifs fédéraux financiers à 72\$ milliards et les actifs non-financiers à 108\$ milliards. Les actifs fédéraux réels ont sans doute une valeur supérieure à 108\$ milliards, car plusieurs actifs n'ont pas été comptabilisés ou n'ont pas été évalués à leur juste valeur marchande. Des comités d'experts objectifs devraient nécessairement effectuer de telles évaluations.

Or, à cause de leur localisation, c'est une proportion relativement petite des actifs fédéraux qui pourront être transférés au Gouvernement du Québec. A titre d'exemple, il n'y a que 3 parcs nationaux fédéraux au Québec sur 35, et ils ne représentent qu'une demie de un pour cent de la superficie totale des 35 parcs. Il en est de même des équipements militaires fédéraux, puisque seulement 13,4 pour cent des employés des Forces armées canadiennes sont en poste au Québec.

Pour cette raison, la Commission Bélanger-Campeau a établi hypothétiquement à 15 pour cent les actifs fédéraux devant être transférés au Gouvernement du Québec. Pour des actifs fédéraux totaux égalant 200\$ milliards, cela signifierait un transfert d'actifs égal à 30\$ milliards au Gouvernement du Québec.

Puisque le Gouvernement du Québec recevrait 15 pour cent des actifs fédéraux totaux, il assumerait 15 pour cent de la dette publique (passif) qui sous-tend cet actif.

### *3.3 La part du Gouvernement du Québec dans la dette fédérale non supportée par les actifs*

La dette publique brute du Gouvernement du Canada atteignait 395,2\$ milliards en 1990. Pour simplifier le raisonnement, nous supposons que la dette fédérale est égale à 400\$ milliards, dont 200\$ milliards reposent sur des actifs tangibles.

La question consistera à savoir quelle partie du 200\$ milliards de dette, en tant que résultat des déficits fédéraux accumulés, revient de droit au Gouvernement du Québec.

Pour une telle répartition, trois critères peuvent être retenus. Soit un **critère démographique**, représenté par la proportion de la population québécoise dans la population canadienne totale (25,5 pour cent). Soit un **critère de production**, représenté par la part du produit intérieur brut du Québec dans le produit intérieur brut canadien (23,3 pour cent). Soit un **critère historique de capacité fiscale**, représenté par une moyenne des revenus fédéraux prélevés au Québec,

ajustée par l'ajout de la valeur de l'abattement fiscal spécial du Québec égal à 16,5 pour cent (22,8 pour cent)<sup>7</sup>.

Il est difficile de savoir quel critère ou quelle moyenne pondérée des trois critères ci-haut mentionnés sera retenu lors des négociations de succession entre les deux gouvernements. Pour les fins du raisonnement actuel, nous supposons que le critère finalement retenu sera celui que nous avons précédemment utilisé pour évaluer la part du déficit fédéral supportée par les contribuables québécois, soit un pourcentage égal à 22,8 pour cent de la dette non-couverte par des actifs revenant au Québec.

La proportion du fardeau total de la dette fédérale revenant au Québec se rapprocherait alors de la formule suivante :

**Tableau 2**

**Part du Québec dans la dette publique fédérale**

1) 15,0 pour cent de 200\$ milliards couverts par des actifs
2) 22,8 pour cent de 200\$ milliards non couverts par des actifs
3) 18,9 pour cent de la dette fédérale totale de 400\$ milliards

Dans ces circonstances, le Gouvernement du Québec serait dans l'obligation de transférer annuellement 18,9 pour cent du service total de la dette fédérale à un fonds spécial conjoint, soit un montant approximatif égal à 7 778\$ millions pour l'année de base préalablement retenue, soit 1990. Puisque les Comptes Economiques assignent déjà un montant annuel d'intérêts égal à 7 305\$ millions sur la dette fédérale versé en «dépenses» fédérales aux résidents du Québec, il est nécessaire de procéder à un ajustement des Comptes Economiques Provinciaux dans le budget consolidé du Gouvernement du Québec.

Dans le cadre des Comptes Economiques Provinciaux de 1990, si le Gouvernement du Canada versa 17,75 pour cent des intérêts sur sa dette aux résidents du Québec ou 7 305\$ millions en 1990, le versement par le Gouvernement du Québec d'un montant annuel d'intérêts égal à

---

7. Certains organismes, tel l'Institut C.D. Howe, introduisirent un quatrième critère de répartition de la dette fédérale, soit les avantages historiques en fonction des transferts fédéraux passés. Un tel critère n'a aucun fondement logique parce que les régions comptant le plus de chômeurs, par exemple, se verraient assigner le plus grand fardeau de la dette publique, même si ce chômage régional a pu être la conséquence de politiques gouvernementales.

7 778\$ millions signifierait un déficit extérieur à ce chapitre égal à 473\$ millions pour l'année 1990. Cependant, comme on l'a déjà souligné, la part des intérêts versés à l'Ontario est indûment élevée, soit 61 pour cent. Cela reflète sans aucun doute le fait que les sièges sociaux des institutions financières qui administrent les portefeuilles d'avoirs sont surtout localisés en Ontario, même si leurs clients peuvent provenir du Québec ou d'ailleurs. Pour cette raison, la part des résidents du Québec dans les intérêts reçus du Gouvernement du Canada est sans doute supérieure à 17,75 pour cent. Un ajustement comptable égal à 1 pour cent à la fois du côté des recettes et du côté des dépenses ne nous apparaît guère exagéré pour tenir compte de cette effet de structure. Le déficit extérieur du Gouvernement du Québec au chapitre du service de la dette fédérale serait alors égal à 62\$ millions pour 1990.

En conclusion, nous pouvons dire, d'une façon préliminaire, que l'impact fiscal statique négatif de la fusion des budgets du Gouvernement du Canada sur le territoire du Québec serait de l'ordre de -844 millions de dollars (-632\$ millions au chapitre du déficit budgétaire annuel, -150\$ millions au chapitre de la prime d'intérêt, -62\$ millions au chapitre du service de la dette fédérale, ce qui représente un peu plus d'un pour cent (1,3%) du budget consolidé du Gouvernement d'un Québec souverain (voir le tableau 4 pour l'année de base 1990).

#### ***4. Les économies et les gains de rationalisation des dépenses d'opération gouvernementales***

Quand une entreprise rencontre des difficultés financières, elle procède à des opérations de rationalisation afin d'abaisser ses coûts d'opération. Les contribuables du Québec sont présentement actionnaires-propriétaires de deux filiales fiscales, une à Québec, une à Ottawa. Pour éviter d'être écrasés sous le fardeau des taxes et des impôts, une rationalisation s'impose. Une alternative logique consiste à fermer une des filiales et à consolider toutes les opérations dans une seule. Laquelle fermer? La filiale-Québec ou la filiale-Ottawa? C'est une question à laquelle seul le peuple souverain du Québec est en mesure de répondre.

Si la population du Québec choisissait de consolider toutes les opérations gouvernementales à Québec, il serait légitime de se demander quelles seraient les économies qui découleraient de cette rationalisation.

Regardons quels sont les montants en cause. En 1990, les dépenses de fonctionnement en biens et en services du Gouvernement du Canada au Québec représentaient 5 780\$ millions. Parallèlement, les dépenses de fonctionnement en biens et en services du Gouvernement du Québec se montaient à 11 061\$ millions. Le reste des dépenses allaient principalement en transferts aux particuliers et aux entreprises, et au service de la dette.

La fusion simple des opérations gouvernementales signifierait donc des dépenses consolidées de fonctionnement égales à 16 841\$ millions. Quelles seraient cependant les économies vraisemblables de rationalisation?

Il existe de nombreux dédoublements entre les ministères et les agences à Québec et à Ottawa. Déjà en 1978, deux chercheurs de l'Ecole Nationale d'Administration Publique, les professeurs G. Julien et M. Proulx, estimaient que 60 pour cent des 465 programmes gouvernementaux étudiés comportaient des chevauchements et des dédoublements<sup>8</sup>. Ils estimaient même à cette époque qu'une économie annuelle d'un milliard de dollars était possible avec une rationalisation de l'administration de ces programmes.

Plusieurs indices nous portent à croire que les économies de rationalisation des opérations gouvernementales pourraient être substantielles. À titre d'exemple, l'Ambassade du Canada (Haut Commissariat) à Londres emploie 480 personnes, tandis que la Maison du Québec à Londres a 26 employés. Même si l'Ambassade du Québec à Londres avait 100 employés, il en résulterait une grande économie pour le Québec<sup>9</sup>.

Une extrapolation des économies identifiées en 1978 par les chercheurs Julien et Proulx établirait à 2\$ milliards par année les économies de rationalisation qui découleraient aujourd'hui de la consolidation des deux administrations gouvernementales sur le territoire du Québec. Pour notre part, nous adoptons une position conservatrice, et nous supposons que le Gouvernement du Québec se fixe comme politique de réduire de 10 pour cent les coûts administratifs du budget consolidé de fonctionnement. L'épargne anticipée en frais de fonctionnement de toutes sortes pour l'année de base de 1990, serait alors égale à 1,7\$ milliards.

### ***5. Les économies d'efficacité et de coordination des politiques et des programmes***

Le fait que deux paliers de gouvernements administrent des programmes gouvernementaux parallèles est une grande source d'abus et d'inefficacité. Ainsi, le Gouvernement du Québec administre le programme d'assistance sociale, mais c'est le Gouvernement du Canada qui gère le programme de l'assurance-chômage. Les deux gouvernements administrent des politiques et des programmes d'emploi et de formation de la main d'oeuvre, en plus d'administrer deux ministères du revenu, deux ministères de la santé, ...etc.

Quelles seraient les économies qui découleraient d'une coordination systématique de tous les programmes gouvernementaux? Il est difficile de chiffrer d'une façon précise de telles économies, même si elles sont certes possibles et souhaitables. Certains économistes vont même jusqu'à estimer des gains potentiels d'efficacité d'une valeur de 3\$ milliards.

---

8. Germain JULIEN et Marcel PROULX, dir. Arthur TREMBLAY, *Le chevauchement des programmes fédéraux et québécois*, Ecole Nationale d'Administration Publique, Québec, 1978.

9. En 1990, le Gouvernement du Canada avait à son emploi 621 986 fonctionnaires. De ce nombre, 18,2 pourcent étaient des résidents québécois, soit 113 000 personnes. Parmi les fonctionnaires québécois au niveau fédéral, 67 000 travaillaient au Québec.



En termes de politique gouvernementale, il nous apparaît réaliste de proposer que le Gouvernement du Québec se fixe un objectif d'économiser 1,0\$ milliard avec une meilleure coordination des programmes économiques et sociaux, lesquels sont administrés présentement par les deux gouvernements, même s'ils s'adressent à la même clientèle.

#### ***6. Les économies découlant d'un changement de la structure des dépenses fédérales rapatriées au Québec***

Présentement, les contribuables du Québec contribuent pour 22,8 pour cent des taxes et des impôts fédéraux perçus au Québec, même si seulement 18,9 pour cent des dépenses fédérales créatrices d'emplois s'effectuent au Québec. Il s'agit d'un déficit de 3,9 pour cent des dépenses fédérales créatrices d'emplois que le Québec subit année après année.

En effet, selon une étude du Conseil des premiers ministres des Maritimes, effectuée en 1990, c'est au Québec que les dépenses fédérales créatrices d'emplois par habitant sont les plus basses<sup>10</sup>. En fait, les dépenses fédérales créatrices d'emplois au Québec (excluant les paiements de transfert) ne constituaient que 74,5 pour cent de la moyenne canadienne dans le budget fédéral de l'exercice 1988-89.

---

10. Phil HARTLING, *Federal Expenditures as a Tool for Regional Development*, Conseil des premiers ministres des Maritimes, 1990, p. 8.

Tableau 3

Dépenses fédérales créatives d'emplois par habitant par province, 1988-89

	TOTAL #1 (Incluant les paiements de transfert) (1)	TOTAL #2 (Excluant les paiements de transfert) (2)
1. Île-du-Prince-Edouard	6 130 \$	3 184 \$
2. Terre-Neuve	5 461	2 281
3. Nouvelle-Ecosse	5 306	3 307
4. Manitoba	5 139	3 571
5. Nouveau-Brunswick	4 824	2 464
6. Saskatchewan	4 168	3 084
7. Alberta	3 080	2 401
8. Colombie-Britannique	3 017	2 070
9. Territoires du N.-O.	2 912	2 473
10. Québec	2 976	1 993
11. Yukon	2 868	1 869
12. Ontario	2 714	2 055
CANADA	3 376 \$	2 676 \$

Source : *Federal Expenditures as a Tool for Regional Development*, May 1990, Council of Maritime Premiers, table 6, page 8, Phil Hartling.

1) Le **TOTAL #1** comprend les dépenses des ministères suivants : Environnement, Défense, Pêcheries, Assurance-chômage, Communications, Énergie, Mines et ressources, Éducation post-secondaire, Emploi et Immigration, Agriculture, Vétérans, Conseil de la Recherche, Santé et Bien-être, Industrie, Sciences et Technologie, Travaux publics, Régime de pensions du Canada, Transferts fiscaux, Développement régional.

2) Le **TOTAL #2** exclut les prestations d'assurance-chômage, les transferts fiscaux, les dépenses pour le développement régional, et le régime des pensions du Canada.

Ce sont des provinces comme le Manitoba, la Nouvelle-Ecosse, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Edouard qui reçoivent le plus de dépenses fédérales créatrices d'emplois. Seul le Yukon

reçoit moins de dépenses fédérales créatrices d'emplois que le Québec. Et même en considérant les transferts fédéraux en assurance-chômage et en transferts fiscaux, le Québec ne reçoit que 88 pour cent de la moyenne canadienne.

Le rapatriement des dépenses fédérales au Québec et leur consolidation dans le budget du Gouvernement du Québec pourraient donc représenter une occasion de stimuler la création d'emplois au Québec. Il existe une différence entre des transferts financiers et des dépenses publiques créatrices d'emplois. En effet, les transferts financiers aux particuliers ont davantage de chance de déverser sur des importations que ce n'est le cas pour les dépenses publiques créatrices d'emploi. En termes techniques, on peut dire que la propension marginale à importer des dépenses publiques est inférieure à celle des dépenses personnelles de consommation.

La consolidation des budgets publics devrait donc permettre la construction de plus d'écoles, plus de routes, plus de laboratoires, etc. Même s'il est très difficile de quantifier cet impact positif sur l'économie du Québec, on peut néanmoins s'attendre à ce que la consolidation des dépenses publiques soit un stimulant pour l'économie du Québec et ait un impact positif indirect sur les finances publiques. Quel serait cet impact? Tout dépendrait du montant dégagé pour des dépenses créatrices d'emplois et de la propension à importer à partir de ces dépenses. L'impact fiscal pourrait varier de 93 à 185\$ millions selon les hypothèses. Pour les fins de notre exercice, nous retiendrons le montant moyen, soit 139\$ millions.<sup>11</sup>

#### . Les effets impondérables

Il faut de plus prendre en considération les gains dynamiques qui découleraient vraisemblablement d'une plus grande confiance des Québécois en eux-mêmes, en tant que peuple devenu finalement maître chez lui après 222 ans de régime britannique et pan-canadien et 458 ans d'histoire depuis l'arrivée de Jacques Cartier en Amérique. Ces gains découleraient aussi vraisemblablement d'une plus grande solidarité sociale et d'une plus grande cohésion sociale.

Certains pourraient argumenter que ces gains dynamiques de nature économique et sociale ne feraient que contrecarrer les effets économiques négatifs découlant du départ possible de certains Québécois anglophones. Ceci n'est pas impossible, mais il est fort probable que les Québécois anglophones qui vivent au Québec ont déjà eu l'occasion de quitter le Québec au cours des vingt-cinq dernières années, et ont plutôt choisi le Québec, quelque soit son statut constitutionnel. Il y a fort à parier que les professeurs de l'Université McGill, par exemple, ne quitteront pas le

---

11. Un changement de structure dans 3,9 pourcent des dépenses publiques fédérales autres que le service de la dette (108 317\$ millions) implique un montant égal à 4 224\$ millions. Une baisse de la propension marginale à importer sur ces dépenses de 0,35 à 0,25 et un taux marginal d'imposition égal à 44 pourcent, augmenteraient les recettes fiscales de 185\$ millions. Si la baisse de la propension moyenne à importer n'était que de 0,05, l'impact sur les recettes fiscales serait égal à 93\$ millions.

Québec parce que celui-ci devient un pays souverain dans le cadre d'un ensemble économique nord-américain.

Pour toutes ces raisons, on ne peut dire avec certitude si l'accession du Québec à la souveraineté politique fera baisser ou hausser le taux de chômage. Aucun économiste ne peut conclure avec certitude dans ce domaine macroéconomique par définition, et encore moins prédire le contexte macroéconomique qui prévaudra dans cinq ou dans dix ans. À tout le moins peut-on dire que les facteurs positifs et les facteurs négatifs exerceront des influences contraires et tendront à se neutraliser. Si nous devons trancher, nous croyons que la consolidation des budgets publics et des politiques à Québec a davantage de chance de faire baisser le taux de chômage au Québec que de le faire augmenter, surtout à moyen et à long terme.

### *7. La balance fiscale nette de la souveraineté*

C'est au chapitre fiscal et administratif que les gains sont les plus probables et les plus importants. Nous avons ajouté un montant égal à 632\$ millions pour tenir compte de l'alourdissement du déficit budgétaire annuel découlant de la consolidation des budgets publics au Québec. Nous avons de plus estimé que des coûts transitoires de financement de l'ordre de 150 \$ millions après deux ans étaient possibles. Nous avons aussi estimé que le financement de la vieille dette fédérale pouvait représenter pour le Québec un coût annuel d'environ 281\$ millions par rapport aux Comptes Économiques Provinciaux et en tenant compte de la fonction de médiation financière des institutions financières avec un siège social ontarien pour les résidents québécois.

Par contre, les économies de rationalisation des appareils gouvernementaux devraient générer des économies annuelles d'au moins 1,7 \$ milliards de dollars, tandis que les économies d'efficacité et de coordination des politiques et des programmes pourraient atteindre 1 \$ milliard annuellement.

D'autre part, des gains économiques et sociaux de nature dynamique devraient contrecarrer les pertes économiques possibles originant des marchés privés. Ces gains et ces pertes dépendront du contexte macroéconomique futur et des politiques économiques futures de telle sorte qu'aucune évaluation fiable, même approximative, n'est possible à l'avance.

En conséquence, la balance fiscale statique et dynamique nette découlant de la consolidation des budgets du Gouvernement du Québec et du Gouvernement du Canada sur le territoire du Québec, selon l'année de base 1990 serait la suivante :

Tableau 4

## Balance fiscale statique et dynamique nette découlant de la souveraineté du Québec - 1990

	Millions de dollars
- Alourdissement du déficit budgétaire annuel	- 632
- Coût additionnel et transitoire de financement des emprunts du Gouvernement du Québec	- 150
- Coût additionnel à moyen terme du financement de la dette fédérale existante	- 62
- Économies de nature permanente découlant de la rationalisation des opérations budgétaires	+ 1700
- Économies de nature permanente découlant de la coordination des politiques et des programmes	+ 1 000
- Rentrées fiscales dues à des dépenses créatrices d'emplois accrues	+ 139
<b>Balance fiscale statique et dynamique annuelle nette</b>	<b>+ 1 995</b>

Nous concluons que la consolidation des budgets fédéral et provincial en un seul budget au Québec serait possiblement de nature à alléger le fardeau fiscal total des Québécois d'un montant approximatif égal à 2,0 \$ milliards, ce qui représenterait un montant égal à 3,0 pour cent du budget total du gouvernement d'un Québec devenu souverain.

Une conclusion générale et légitime s'impose donc. On peut dire que le Québec, en tant qu'entité politique, n'est pas à la remorque fiscale du Gouvernement du Canada. Tout indique que le Québec a pleinement les moyens fiscaux de s'assumer en tant qu'entité fiscale autonome. Nous concluons donc que l'accession possible du Québec à la souveraineté politique aurait, d'une part, un impact fiscal net relativement négligeable, et d'autre part, que cet impact serait tout probablement positif.

N.B. : Selon les comptes nationaux, les régimes de pension des employés de l'état sont présumés s'autofinancer selon la règle de la répartition ou du «pay-as-you-go». En conséquence, les cotisations annuelles et les revenus de placement font partie des recettes courantes et les prestations annuelles font partie des dépenses courantes. Les obligations gouvernementales à l'endroit des régimes publics de retraite contribuent une sorte de dette implicite lorsque les engagements du gouvernement dépassent les actifs accumulés.

## Références

ARROW, K.J. et BOSKIN, M. J., Eds., *The Economics of Public Debt*, Londres, MacMillan Press, 1988.

COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991.

MANSELL, R.L. et SCHLENKER, R. C. *An Analysis of the Regional Distribution of Federal Fiscal Balances, Updated Data*, Department of Economics, University of Calgary, 1990, 16 pages.

KITCHEN, H.M. et VAILLANCOURT, F. «The Federal Grants-in-lieu of Property Taxes Program: An Assessment», *Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne*, Juillet-août 1990.

MONTMARQUETTE, C. et DALLAIRE, C. «Le rendement des obligations provinciales et l'incertitude politique : Une analyse de séries chronologiques», *L'Actualité Économique*, Juillet-septembre 1980, pp. 388-402.

RAYNAULD, A., *Les enjeux économiques de la souveraineté*, Cahier 9034, Département de sciences économiques, Université de Montréal, 1990, 46 pages.

TREMBLAY, R., *Macroéconomie moderne, théories et réalités*, chapitre 14, Éditions Études Vivantes, Montréal, 1992, 628 pages.