

Pierre Fortin

**L'impact du passage à la souveraineté
sur le déficit budgétaire du Québec**

**À la suite de son témoignage à la Commission, Pierre Fortin a soumis ce document à l'attention
des commissaires**



L'incidence de la souveraineté sur l'économie du Québec passerait par deux canaux principaux: les relations commerciales et le budget de l'État. L'analyse qui suit vise à expliquer la nature du second canal et à en mesurer l'importance. Je serai amené à conclure que le passage à la souveraineté provoquerait une hausse du déficit budgétaire global du Québec qui ne serait pas négligeable. Si le changement politique avait lieu à brève échéance, cet effet s'ajouterait au déficit déjà assez lourd dont le nouveau pays hériterait au départ d'une conjoncture économique médiocre et de la gestion financière fédérale irresponsable des deux dernières décennies. Seul un rigoureux programme de rationalisation des dépenses permettrait d'assainir la situation financière sans alourdissement du fardeau fiscal global des Québécois. Cela serait difficile, mais réalisable.

1. La situation budgétaire avant la souveraineté

Afin de fixer les idées, j'illustrerai la situation au moyen des données budgétaires fédérales et provinciales de l'exercice financier 1990-91. Ce sont précisément les données qu'ont employées les deux études québécoises déjà publiées sur la question, soit celle du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau et celle des professeurs McCallum et Green, de l'Université McGill¹. Leur usage permettra donc d'utiles comparaisons entre les divers points de vue exprimés.

Le tableau 1 présente la situation budgétaire globale du Québec en 1990-91. Elle est globale en ce sens qu'elle consolide le budget du Gouvernement du Québec avec la part québécoise du budget du Gouvernement du Canada. Après soustraction des revenus de placements des intérêts payés sur la dette, le service (net) de la dette s'est établi à 3,2 milliards \$ à Québec et à 36,5 milliards \$ à Ottawa. Les deux gouvernements ont tous les deux réalisé, cette année-là, des surplus de fonctionnement: les impôts perçus ont dépassé les dépenses de programmes. Les excédents ont été de 0,4 milliard \$ à Québec et de 6,0 milliards \$ à Ottawa. Le déficit budgétaire, égal au service de la dette moins le surplus de fonctionnement, s'est établi à 2,8 milliards \$ à Québec et à 30,5 milliards \$ à Ottawa.

C'est avec leurs impôts que les contribuables supportent les déficits budgétaires accumulés par l'État. Quelle part du déficit fédéral les Québécois supportent-ils avec les leurs? Le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a établi qu'au cours des vingt dernières années 22,8 pour

1. Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991, chap. 9; John McCALLUM et Chris GREEN (avec commentaires de Mario POLÈSE, Pierre FORTIN, François VAILLANCOURT, Pierre-Paul PROULX et René SIMARD), *Une rupture à l'amiable: conséquences économiques pour le Québec*, Institut C.D. Howe, Toronto, 1991.

cent des impôts fédéraux ont été perçus au Québec, abattement fiscal inclus². Dans cette hypothèse, les Québécois ont écopé en 1990-91 de 7,0 des 30,5 milliards \$ du déficit encouru par Ottawa. Si on y ajoute le déficit provincial de 2,8 milliards \$, on obtient un déficit global de 9,8 milliards \$ réalisé cette année-là au nom du Québec par les deux niveaux de gouvernement. Cela équivalait à 6,1 pour cent d'un revenu intérieur d'environ 160 milliards \$.

La décomposition comptable du déficit budgétaire en service de la dette, d'une part, et surplus de fonctionnement, d'autre part, permet de distinguer les canaux d'impact du passage à la souveraineté sur les finances publiques québécoises. Les deux sections qui suivent abordent ces deux questions dans l'ordre.

Tableau 1

Situation budgétaire globale du Québec pour l'exercice financier 1990-91 (milliards \$)

	Niveau de gouvernement			Global (col. 1 + 3)
	Provincial	Fédéral		
		Total	Part du Québec ^a	
1. Service (net) de la dette ^b	-3,2	-36,5	-8,3	-11,5
2. Solde de fonctionnement ^c	0,4	6,0	1,3	1,7
3. Solde budgétaire (1 + 2) (en % du PIB)	<u>-2,8</u> (1,7%)	<u>-30,5</u>	<u>-7,0</u> (4,4%)	<u>-9,8</u> (6,1%)

^a Égale à 22,8 pour cent du total, soit la fraction des impôts fédéraux perçus en moyenne au Québec depuis 20 ans (abattement fiscal inclus).

^b Intérêts payés sur la dette, moins revenus de placements; chiffre net égal à 4,4 - 1,2 = 3,2 au niveau provincial et à 43,0 - 6,5 = 36,5 au niveau fédéral.

^c Excédent des recettes fiscales (tous les revenus, moins les revenus de placements) sur les dépenses de programmes (toutes les dépenses, sauf les intérêts payés sur la dette); chiffre égal à (33,0 - 1,2) - (35,8 - 4,4) = 31,8 - 31,4 = 0,4 au niveau provincial et à (120,8 - 6,5) - (151,3 - 43,0) = 114,3 - 108,3 = 6,0 au niveau fédéral.

Sources: Ministère des Finances du Québec, *Budget 1991-1992*, mai 1991; ministère des Finances du Canada, *Le budget*, février 1991.

2. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, p. 426.

2. L'impact sur le service de la dette

Le service de la dette est, par définition, le produit d'un montant donné de dette publique et du taux d'intérêt moyen à payer sur celle-ci. Par conséquent, l'effet total de la souveraineté sur le service de la dette est égal à la somme de ses effets 1) sur le montant de la dette et 2) sur le taux d'intérêt moyen qu'elle porterait.

2.1 Le partage de la dette et des actifs fédéraux

Comme membre de la fédération canadienne, le Québec partage avec les autres provinces la responsabilité de la dette et la propriété des actifs accumulés depuis 1867 par le gouvernement fédéral. La part québécoise de la dette et des actifs fédéraux n'est pas une fraction qui est légalisée par la constitution ou les lois du pays, mais repose sur un contrat **implicite** basé sur le système fiscal canadien. Comme on l'a indiqué plus haut, c'est en effet par les impôts qu'ils versent à Ottawa que les Québécois finissent par assumer le service de la dette nette fédérale (dette moins actifs). Comme l'accession du Québec à la souveraineté impliquerait le rapatriement de tous ses impôts par le Québec, il faudrait rendre alors **explicite** la contribution financière annuelle du Québec au service de la dette fédérale accumulée avant la souveraineté.

Conformément à cette vision logique des choses, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a retenu comme valeur de la part québécoise du passif et de l'actif fédéraux (ou clé globale de répartition) la fraction de l'ensemble de ses recettes fiscales qu'Ottawa prélève auprès des contribuables québécois, soit en moyenne 22,8 pour cent au cours des vingt dernières années. McCallum et Green retiennent plutôt le chiffre de 23,4 pour cent, égal au poids global relatif de l'économie québécoise dans l'ensemble canadien. Dans les calculs qui suivent, j'emploierai moi-même ce dernier pourcentage pour fin d'illustration, non parce que je l'estime plus adéquat, mais simplement pour éviter l'accusation de vouloir minimiser indûment les obligations financières d'un Québec devenu souverain. Il va sans dire que le chiffre qui finirait par être retenu lors du passage à la souveraineté serait le fruit de la négociation globale entre les parties.

L'hypothèse de travail adoptée signifie qu'un Québec devenu souverain deviendrait explicitement responsable de 23,4 pour cent de la dette fédérale canadienne et, en contrepartie, propriétaire de 23,4 pour cent des actifs fédéraux accumulés *a mari usque ad mare* avant la sécession. Une fois établie la valeur de sa dette finale envers l'ancienne fédération canadienne, le Québec verserait chaque année le montant correspondant d'intérêts à payer, soit à l'émetteur initial des obligations (le Gouvernement du Canada), soit (préférentiellement pour tout le monde, à mon avis) à un nouvel organisme conjoint par lequel les parties feraient gérer la vieille dette.

Quelle serait la valeur de la dette que le Québec devrait assumer dans la succession? Au 31 mars 1990, selon les *Comptes publics du Canada*, la dette fédérale canadienne se chiffrait à 400,6 milliards \$. Elle comprenait trois grands passifs: un passif monétaire de 22,5 milliards \$, un passif obligataire de 307,1 milliards \$ et un passif «retraite» de 71,0 milliards \$. Le passif

monétaire est la partie de sa dette que le gouvernement fédéral finance tout simplement en imprimant de la monnaie³. Le passif obligataire est la partie qu'il finance par émission d'obligations (bons du Trésor, obligations d'épargne, obligations à moyen et long terme) auprès du grand public. Le passif «retraite» est l'ensemble des engagements à payer des pensions aux fonctionnaires fédéraux qui ont pris ou prendront leur retraite.

Au départ, selon l'hypothèse retenue, la dette dont le Québec prendrait charge serait égale à 23,4 pour cent de la dette de 400,6 milliards \$, soit 93,7 milliards \$. Toutefois, ce montant ne représenterait pas la dette finale sur laquelle le Québec devrait verser des intérêts au Canada ou à l'organisme conjoint. Deux corrections seraient indispensables, l'une relative au passif monétaire, l'autre concernant le partage des actifs.

La monnaie émise par la Banque du Canada procure au gouvernement canadien un financement **sans intérêt** d'une partie de sa dette. Aucun Canadien ne reçoit de l'intérêt sur les billets de banque qu'il détient. Cette privation d'intérêt constitue en fait un droit versé par les détenteurs de la monnaie à l'autorité qui l'imprime. Dans la littérature financière, ce droit porte le nom (datant du Moyen-Age) de «droit seigneurial».

Ainsi, en détenant la monnaie canadienne, les Québécois, comme tous les autres Canadiens, se trouvent à payer leur part du droit seigneurial au gouvernement fédéral. Or si, comme cela est possible, souhaitable et probable, la monnaie du Québec souverain demeurerait le dollar canadien, les Québécois continueraient ipso facto à verser leur droit seigneurial au Gouvernement du Canada et à payer ainsi les intérêts reliés à la partie qu'ils assument du passif monétaire canadien. Demander alors au Gouvernement du Québec de verser **en plus** des intérêts sur ce passif monétaire reviendrait à faire payer deux fois le droit seigneurial par les Québécois, ce qui n'a pas de sens.

Il s'ensuit logiquement que le Québec n'assumerait que 23,4 pour cent des passifs **non monétaires** fédéraux. Le total des deux passifs visés, obligataire et «retraite», étant de 378,1 milliards \$ au 31 mars 1990, la dette québécoise se serait chiffrée à cette date à 88,5 milliards \$.

Une seconde correction devrait être apportée à la dette dont finirait par hériter le Québec. Elle découlerait de la différence entre la valeur des actifs fédéraux dont le Québec serait propriétaire (à 23,4 pour cent, selon l'hypothèse avancée plus haut) et la valeur des actifs qu'il emporterait avec lui lors de son accession à la souveraineté. Sur la base des *Comptes publics du Canada* et de sources gouvernementales diverses, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a estimé à 129,2 milliards \$ la valeur globale des actifs financiers (réserves officielles de devises étrangères, prêts et avances, comptes à recevoir, etc.) et non financiers (terrains, immeubles,

3. Il y a ici un léger abus de langage. Ottawa finance tous ses emprunts par émission d'obligations. C'est la Banque du Canada qui prend alors la décision d'acheter une partie des obligations émises avec la quantité de monnaie qu'elle désire précisément émettre en vertu de sa politique monétaire.

équipements, etc.) du Gouvernement du Canada au 31 mars 1990⁴. Les 23,4 pour cent du Québec auraient donc valu 30,2 milliards \$ à cette date.

En pratique, cependant, le Québec n'aurait pu emporter, en raison de leur nature ou de leur localisation, qu'une très petite fraction des actifs financiers (moins de 4 pour cent) et une fraction modeste des actifs non financiers (18 pour cent). Au total, le Secrétariat a estimé à 11,7 pour cent la proportion des actifs totaux qu'un Québec souverain aurait conservés. Il se serait agi d'une valeur de 15,1 milliards \$, soit exactement la moitié des 30,2 milliards \$ auxquels le Québec aurait droit dans l'hypothèse des 23,4 pour cent. Par conséquent, il faudrait appliquer un crédit supplémentaire de 15,1 milliards \$ aux 88,5 milliards \$ de dette obtenus antérieurement.

Jointe aux corrections pour le passif monétaire et pour l'écart entre les actifs possédés et les actifs emportés, l'hypothèse retenue pour la clé générale de répartition de la dette et des actifs fédéraux (23,4 pour cent) conduit au chiffre de 73,4 milliards \$ (88,5 - 15,1) pour la dette finale du Québec. Il est supérieur à celui du Secrétariat de la commission Bélanger-Campeau, mais inférieur à celui de McCallum et Green⁵. En appliquant à cette dette le taux d'intérêt moyen de 10,7 pour cent porté par les obligations fédérales en 1990-91, on obtient un service de dette correspondant de 7,9 milliards \$. Ce montant aurait été inférieur de 0,4 milliard \$ au chiffre de 8,3 milliards \$ que le tableau 1 a établi plus haut comme part du service de la dette fédérale assumée par le Québec en 1990-91.

2.2 Les primes d'intérêt à payer

On ne peut cependant maintenir l'hypothèse que le taux d'intérêt moyen exigé par les marchés financiers sur les obligations québécoises et canadiennes ne réagirait pas au passage du Québec à la souveraineté. Dans toute période d'incertitude économique et politique, les prêteurs demandent et obtiennent des primes de risque qui font augmenter les taux d'intérêt que les emprunteurs doivent payer.

Il est impossible de prédire avec précision l'importance de ces primes, mais on peut se rappeler que, pendant plusieurs mois après l'élection québécoise de novembre 1976, les titres québécois

4. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 421-425 et tableau 9.

5. Le Secrétariat a employé une clé de répartition globale de 22,8 pour cent et supposé que le Québec n'assumerait la responsabilité du passif «retraite» qu'en faveur des employés fédéraux résidant au Québec (soit 13,3 pour cent des effectifs). McCallum et Green, quant à eux, ont rejeté la correction relative au droit seigneurial et n'ont appliqué que partiellement la correction relative aux actifs. Toutefois, dans son témoignage de décembre 1991 devant la Commission parlementaire sur l'accession du Québec à la souveraineté, le professeur McCallum a admis la validité de la correction seigneuriale. Voir John McCALLUM, *Commentaires à l'intention de la Commission sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 4 décembre 1991.

ont dû porter sur le marché new-yorkais une prime supplémentaire moyenne d'environ 50 points de base (1/2 de 1 pour cent)⁶. Des primes temporaires de cette nature ont touché les titres du Québec en diverses occasions depuis lors, comme en avril 1987 (50 points) après la violente sortie de l'ancien premier ministre Trudeau contre le projet d'entente Meech-Langevin, en juin 1990 (30 points) après l'échec de cette entente, et de novembre 1990 à janvier 1991 (50 points) pendant les travaux du Comité Allaire et de la Commission Bélanger-Campeau. Des primes passagères de 30 à 40 points ont également frappé les obligations du Canada en diverses circonstances, comme pendant la campagne électorale de 1988 portant sur l'Accord de libre-échange avec les États-Unis.

Pour fixer les idées, supposons que l'accession du Québec à la souveraineté engendre des primes de risque en moyenne égales à 100 points de base pendant une période minimale d'un an pour les nouvelles obligations du Québec (le double de la prime de 1976-77) et de 40 points pour celles du Canada. Dans une année repère comme 1990-91, si un Québec souverain avait émis pour 16 milliards \$ de nouvelles obligations pour financer son déficit et refinancer de vieilles obligations échues, une prime d'intérêt temporaire de 160 millions \$ aurait été engendrée. De plus, si 35 des 73,4 milliards \$ de dette finale supportés par le Québec (mais gérés par le Canada ou par un organisme conjoint) devaient être refinancés dans l'année⁷, une autre prime temporaire de 140 millions \$ (4/10 de 1 pour cent des 35 milliards \$) s'ajouterait au service de la dette québécoise.

Ensemble, les deux primes de 160 et de 140 millions \$ représenteraient un montant annuel d'intérêts supplémentaires de 0,3 milliard \$ à supporter par le Québec souverain. Ce montant pourrait augmenter encore un peu l'année suivante si la prime de risque persistait. Cependant, le Québec et le Canada disposeraient d'un certain nombre de moyens d'intervention pour apaiser l'humeur des marchés financiers ou la contourner: donner toutes les garanties nécessaires de respect des libertés économiques et des obligations contractuelles, travailler ardemment à rationaliser les finances publiques, finaliser les nouveaux arrangements commerciaux et régler la question du partage de la dette le plus rapidement possible.

Il ne faut pas sous-estimer ici la capacité des institutions québécoises et canadiennes à contre-attaquer. Il faut considérer les signaux des marchés financiers comme des avantages et non pas seulement comme des contraintes, puisqu'ils inciteraient les parties à réduire l'intensité et la durée de l'incertitude politique et à assainir la gestion des finances publiques au bénéfice de l'ensemble des Québécois et des Canadiens. En ce sens, les primes de risque temporaires serviraient une fin utile et elles induiraient des comportements qui tendraient à les atténuer et, ultimement, à les supprimer.

6. Il y eut une pointe à 150 points de base au lendemain du discours du premier ministre Lévesque à l'Economic Club de New-York au début de 1977.

7. L'échéance moyenne de la dette fédérale est très courte. La moitié environ est refinancée chaque année.

Au-delà de ces primes d'intérêt *passagères* qui disparaîtraient avec la fin de l'incertitude économique et politique, un Québec souverain devrait sans doute payer une prime d'intérêt *permanente* sur les milliards de dollars de nouveaux emprunts qu'il devrait maintenant lui-même effectuer directement plutôt que de compter sur Ottawa pour le faire. En feraient partie, par exemple, les 7,9 milliards \$ que la section précédente a jugés nécessaires pour financer la part québécoise du service annuel de la vieille dette fédérale. On a traditionnellement observé un écart de 50 points de base entre les taux d'intérêt respectivement portés par les obligations québécoises et canadiennes. Dans ce cas précis, un montant annuel supplémentaire et permanent de 40 millions \$ s'ajouterait donc au service de la dette québécoise.

Au total, on peut raisonnablement estimer que les primes d'intérêt exigés par les marchés financiers sur les emprunts québécois et canadiens ajouteraient au départ près de 0,4 milliard \$ au service de la dette québécoise. La majeure partie de ces primes reflèterait l'incertitude économique et politique entourant le passage à la souveraineté. Elles disparaîtraient en même temps que cette incertitude.

Quel serait l'impact global de l'accession à la souveraineté sur le service de la dette québécoise? Dans les hypothèses retenues, la part québécoise de la vieille dette fédérale aurait atteint 73,4 milliards \$ au 31 mars 1990. Au taux d'intérêt moyen de 10,7 pour cent observé en 1990-91, qui exclut toute prime de risque supplémentaire, un service de dette égal à 7,9 milliards \$ aurait été engendré. En y combinant le service de dette «provincial» de 3,2 milliards \$ déjà assumé avant la souveraineté (voir le tableau 1), on parvient à un service de dette de 11,1 milliards \$, auquel les primes d'intérêt ajouteraient environ 0,4 milliard \$. Globalement, le service de la dette québécoise aurait donc été de 11,5 milliards \$. Ce chiffre est exactement le même que celui que le tableau 1 a estimé en l'absence de souveraineté. L'accession à la souveraineté laisserait donc globalement inchangé le service de la dette québécoise.

3. L'impact sur le surplus de fonctionnement

L'accession du Québec à la souveraineté aurait des répercussions non seulement sur le service de la dette du Québec, mais également sur son surplus de fonctionnement, c'est-à-dire sur l'excédent de ses recettes fiscales sur ses dépenses de programmes. On peut distinguer trois effets principaux de la souveraineté sur le surplus de fonctionnement: 1) l'effet du rapatriement à Québec de tous les impôts et de tous les programmes de dépense fédéraux; 2) l'effet des coûts de démarrage du nouvel État sur les dépenses administratives; et 3) l'effet sur les recettes fiscales et les dépenses sociales (assurance-chômage et aide sociale surtout) de tout ralentissement économique associé au passage à la souveraineté.

3.1 Le rapatriement des impôts et des programmes de dépense

Un Québec souverain assumerait au départ toutes les dépenses de programmes présentement effectuées par Ottawa. Il rapatrierait, en contrepartie, tous les impôts que ses citoyens versent aujourd'hui à Revenu Canada. Y gagnerait-il ou y perdrait-il au change?

Il y perdrait. En 1990-91, le transfert soudain de toutes les dépenses de programmes et de tous les impôts fédéraux d'Ottawa à Québec aurait coûté environ 1,8 milliard \$ au Québec. Ce chiffre découle de deux observations. D'une part, tel qu'on l'a expliqué antérieurement et inscrit au tableau 1, le gouvernement central a enregistré en 1990-91 un surplus d'opération de 6,0 milliards \$ pour l'ensemble du pays, dont l'incidence au Québec était de 22,8 pour cent ou 1,3 milliard \$. D'autre part, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a calculé qu'en 1990-91 les Québécois ont payé 24,5 milliards \$ en impôts à Ottawa, mais ont bénéficié de dépenses fédérales de programmes de 25,0 milliards \$. Si le Gouvernement du Québec seul avait perçu ces impôts et effectué ces dépenses, il aurait donc essuyé un déficit d'opération de 0,5 milliard \$ pour le Québec⁸.

Comment cela est-il possible? C'est, tout simplement, qu'en 1990-91 Ottawa a perçu proportionnellement moins d'impôts au Québec et y a dépensé plus que dans la moyenne des autres provinces, transformant ainsi ce qui aurait constitué un déficit d'opération de 0,5 milliard \$ pour un Québec agissant seul en un surplus de 1,4 milliard \$ pour un Québec fédéré. Le passage à la souveraineté aurait ainsi entraîné sur ce plan un gonflement de 1,8 milliard \$ du déficit budgétaire global à supporter par les Québécois.

Le gain réalisé par le Québec dans ses échanges d'impôts et de dépenses avec Ottawa a une source immédiate: l'excédent des paiements de péréquation et des prestations d'assurance-chômage qu'il reçoit du gouvernement fédéral sur les impôts qu'il lui verse pour le financement de ces deux grands programmes de transferts. La raison ultime de cet état de choses est qu'on est plus souvent pauvre et chômeur au Québec que dans le reste du Canada. Le Québec était, en 1990-91, beaucoup moins «gâté» par d'autres programmes de dépense, comme la défense nationale, la recherche et le développement, etc., mais pas suffisamment pour renverser l'impact de ces deux programmes de «bien-être» sur le solde favorable de ses échanges avec Ottawa.

Peut-on mettre en question le chiffre de 1,8 milliard \$ estimé par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau (et accepté par McCallum et Green)? Bien sûr, puisqu'il est fondé sur une multitude d'hypothèses forcément critiquables. Toutefois, aucun indice ne permet de mettre en doute la compétence des auteurs du document à faire le calcul. Il a été produit selon les règles de l'art; l'ordre de grandeur obtenu correspond bien à l'intuition et aux résultats de

8. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 470-472 et tableau 26 (scénario I).

nombreux travaux antérieurs effectués par des économistes canadiens; et les professeurs Green et McCallum n'ont pas hésité à l'employer comme base de discussion valable⁹.

La hausse estimative de 1,8 milliard \$ du déficit d'opération du Québec entraînée par l'accession à la souveraineté ne constituerait pas nécessairement un coût permanent du nouveau statut politique. En effet, si, comme elle l'a fait dans les deux dernières décennies, la performance du Québec en matière de productivité et d'emploi continue dans l'avenir à rattraper peu à peu la moyenne canadienne, le gain du Québec dans ses échanges d'impôts et de dépenses avec Ottawa finira de toute façon par s'estomper puisqu'il cessera d'être un récipiendaire net de «bien-être» fédéral. En ce sens précis, la souveraineté serait moins coûteuse à réaliser, disons, en l'an 2000 qu'en l'an 1990.

3.2 Les coûts de démarrage du nouvel État

Le transfert à Québec de tous les impôts et de tous les programmes fédéraux entraînerait inévitablement des coûts de démarrage (ou de redémarrage) des services publics au Québec. Le gouvernement fédéral est présent dans une multitude de champs réglementaires et administratifs, tels la perception fiscale, les communications, les transports, la défense nationale, les affaires extérieures, les postes, la science et la technologie, l'agriculture, les affaires indiennes, les travaux publics et l'assurance-chômage.

Bien qu'un Québec souverain pût compter sur la compétence des milliers de Québécois qui sont aujourd'hui fonctionnaires fédéraux, la prise en charge des opérations par le nouvel État exigerait de transférer (avec compensation) une partie des fonctionnaires de la région de Hull vers les autres régions du Québec (notamment vers Montréal et Québec); de réorganiser le travail dans de nouveaux immeubles, avec un nouvelle structure administrative, de nouveaux équipements, de nouveaux systèmes de transports et de communications et de nouveaux fournisseurs; d'adapter les réglementations au nouvel environnement politique; et d'harmoniser les relations avec l'administration canadienne.

Aucune estimation globale des dépenses impliquées dans ce remue-ménage n'est présentement disponible. Faute de mieux, je ferai donc l'hypothèse, assez raisonnable à mon sens, que les coûts de démarrage s'étaleraient sur deux années et qu'ils équivaldraient au total à 10 pour cent de la part québécoise des dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral. Selon le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, cette part s'établissait à 5,8 milliards \$ en 1990-91¹⁰. Le montant retenu pour les «coûts d'installation» du Québec souverain est donc de 0,3 milliard \$ par année pendant deux ans.

9. McCALLUM et GREEN, *Op. cit.*, pp. 39-42.

10. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 25.

3.3 Le ralentissement économique

L'avènement de la souveraineté provoquerait un ralentissement économique à court terme. Or, tout ralentissement de cet ordre a une incidence défavorable sur les finances publiques. Car, d'une part, les revenus des contribuables sont moins élevés, ce qui fait diminuer les recettes fiscales de l'État; et, d'autre part, un chômage accru fait augmenter ses dépenses sociales, notamment au titre de l'assurance-chômage et de l'aide sociale.

Quelles seraient l'intensité et la durée de la pause économique qui accompagnerait la souveraineté? Il n'y a aucun précédent utile qui permette d'en juger avec beaucoup d'assurance. L'activité économique et l'emploi devraient affronter quatre difficultés: les primes d'intérêt temporaires imposées aux emprunts du secteur privé, l'effet de l'incertitude sur l'investissement des entreprises, un affaiblissement passager de l'économie outaouaise, et les conséquences sectorielles de modifications possibles aux arrangements commerciaux avec le Canada et les États-Unis (lait, vêtement, automobile, etc.).

Il est difficile de chiffrer avec précision l'impact global net de la transition sur l'activité économique et l'emploi. Je suppose que les optimistes s'attendraient à un effet à peu près négligeable sur l'économie et que les pessimistes adopteraient le point de vue de McCallum et Green: un affaiblissement de l'économie étalé sur une période de deux à quatre ans et comprenant une augmentation temporaire maximale de 2 pour cent du taux de chômage.¹¹ La réalité évoluerait probablement entre ces deux extrêmes. J'adopterai donc, pour fixer les idées, l'hypothèse médiane que le taux de chômage québécois augmenterait à court terme de 1 pour cent. Pour employer un langage imagé, ce ne serait ni la traversée tranquille du lac Memphrémagog ni la dégringolade en bas des chutes Montmorency, mais sans doute une vigoureuse séance de rafting sur la rivière Jacques-Cartier!

Quelle en serait la conséquence pour le déficit budgétaire d'un Québec souverain? Dans le passé, la baisse des recettes fiscales et la hausse des dépenses sociales pendant les récessions ont fait augmenter les déficits fédéral et provincial de montants équivalant respectivement à 5/10 et à 3/10 de 1 pour cent du revenu intérieur par unité d'augmentation du taux de chômage. Appliqués à un PIB québécois de 160 milliards \$ en 1990, les 8/10 de 1 pour cent qui auraient ainsi résulté du budget consolidé auraient engendré en 1990-91 un trou budgétaire de 1,3 milliard \$.

En résumé, l'impact global de la transition à la souveraineté sur le solde de fonctionnement du budget québécois serait défavorable. Dans les hypothèses indiquées, l'incidence négative sur le solde aurait atteint 3,4 milliards \$ en 1990-91, dont 1,8 milliard \$ dû à l'effet direct du rapatriement des responsabilités financières fédérales, 0,3 milliard \$ aux coûts de démarrage de la nouvelle administration, et 1,3 milliard \$ au trou budgétaire engendré par le ralentissement économique concomitant.

11. McCALLUM et Green, *Op. cit.*, pp. 43-44.

Conclusion: concertation et rationalisation

Le tableau 2 offre une vision synthétique des résultats obtenus dans les trois sections précédentes. À court terme et avant toute rationalisation budgétaire, le passage du Québec à la souveraineté en 1990-91 aurait laissé globalement inchangé son service de la dette, mais grevé son solde de fonctionnement de 3,4 milliards \$, de sorte que son déficit budgétaire aurait lui aussi subi une augmentation de 3,4 milliards \$, passant ainsi de 9,8 à 13,2 milliards \$, ou de 6,1 à 8,3 pour cent de son produit intérieur brut.

Le résultat de 13,2 milliards \$ pour le déficit budgétaire est supérieur au chiffre de 9,3 milliards \$ proposé par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, mais inférieur à celui de 13,7 milliards \$ calculé par McCallum et Green, et très inférieur à celui de 21,7 milliards \$ qui peut être déduit de l'étude réalisée par un consultant d'Ottawa, Patrick Grady, pour le Fraser Institute de Vancouver¹². Une comparaison détaillée des hypothèses et des résultats des quatre études est présentée dans l'annexe technique qui suit le corps du texte.

Est-ce qu'un déficit de 13,2 milliards \$ en 1990-91, équivalant à 8,3 pour cent du PIB québécois, aurait été excessif pour le nouvel État souverain? Oui, selon tous les critères envisageables. Bien que l'année en question en ait été une de chômage et de taux d'intérêt déjà passablement élevés, ce qui pourrait à la rigueur justifier un déficit conjoncturellement gonflé, il faut remarquer que le déficit consolidé de l'ensemble des administrations fédérale et provinciales au Canada équivalait alors à seulement 5,5 pour cent du PIB canadien¹³. Qui plus est, selon le critère du ratio déficit/PIB, le Canada se situait lui-même au quatorzième rang parmi les 17 grands pays industriels avancés¹⁴. Le Québec souverain aurait pris l'avant-dernier rang (devant l'Italie). Le ratio dette/PIB du Québec l'aurait placé au même rang que le Canada, devant la Belgique et l'Italie.

12. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 27; McCALLUM et GREEN, *Op. cit.*, tableau 2; Patrick GRADY, *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, Fraser Institute, Vancouver, 1991.

13. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 31.

14. OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, juillet 1991.

Tableau 2

Synthèse des effets hypothétiques à court terme (1 an) de la souveraineté sur le budget du Québec de l'exercice 1990-91 avant toute rationalisation (milliards \$)^a

A. Service (net) de la dette	
1. Avant souveraineté (tableau 1)	-11,5
2. Impact de la souveraineté (section 2)	0,0
Dont: Partage des bilans fédéraux	0,4
Primes d'intérêt	-0,4
3. Après souveraineté (lignes 1 + 2)	-11,5
B. Solde de fonctionnement	
4. Avant souveraineté (tableau 1)	1,7
5. Impact de la souveraineté (section 3)	-3,4
Dont: Rapatriement des impôts et programmes	-1,8
Coûts de démarrage	-0,3
Ralentissement économique	-1,3
6. Après souveraineté (lignes 4 + 5)	-1,7
C. Solde budgétaire	
7. Avant souveraineté (lignes 1 + 4)	-9,8
8. Impact de la souveraineté (lignes 2 + 5)	-3,4
9. Après souveraineté (lignes 3 + 6 = lignes 7 + 8)	-13,2

^a Un signe négatif indique une sortie de fonds ou un déficit.

Sources: Voir tableau 1 et texte.

On pourrait prétendre que les primes d'intérêt, les coûts de démarrage et le ralentissement économique à supporter seraient temporaires et qu'il suffirait de patienter. Mais, outre que la durée de ces phénomènes est incertaine, leur élimination laisserait le Québec avec un déficit budgétaire dont le poids dépasserait encore 7 pour cent du PIB. Un tel ratio serait encore le plus élevé des grands pays industriels avancés, à l'exception de l'Italie.

Deux conclusions s'imposent. La première est que toute mesure gouvernementale ou privée qui soutiendrait l'économie et l'emploi sans grever le budget de l'État et sans attiser l'inflation serait bienvenue. Il faudrait pouvoir compter ici sur une gestion prudente et concertée de la transition. La prudence passerait ici par la continuité des institutions, par les garanties des droits et libertés et le respect des engagements et des contrats à l'intérieur et avec l'étranger. La concertation entre le gouvernement, les entreprises et le monde syndical serait capitale. La situation exigerait en effet un large consensus dans quatre domaines précis: le maintien de l'activité économique et de l'emploi en général, l'appui transitoire aux secteurs négativement affectés, le contrôle absolu sur le taux global d'inflation et la gestion en douceur de la transition sur le plan des finances publiques.

La seconde conclusion qui s'impose est que le Québec aurait besoin d'un vigoureux programme de rationalisation budgétaire. Des réductions immédiates de dépenses de l'ordre de 3 milliards \$, qui pourraient au moins rétablir le ratio déficit/PIB à peu près à son niveau d'avant la souveraineté, seraient essentielles pour assurer un minimum de crédibilité financière internationale au nouveau pays et éviter à ses citoyens des augmentations de leur fardeau fiscal.

Il y a plusieurs manières d'effectuer ces coupures, mais la plus importante à ce stade consisterait à maximiser les économies possibles en rationalisations et en suppression des doublons et des incohérences dans la prise en charge des dépenses fédérales de programmes. L'État québécois devrait être maigre et souple, le plus rapidement possible. Dans le passage à la souveraineté, aucun million de dollars de dépense fédérale ne devrait être admis à faire le saut au Québec sans passer par l'oeil inquisiteur du Conseil du Trésor. Le premier milliard d'économies serait sans doute assez facile à produire: en se grattant la tête un instant, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau en a trouvé pour 0,5 milliard \$ qui sont à peu près automatiques en matière de voyages, de téléphone et d'infrastructure de perception fiscale¹⁵. Le second milliard serait un peu moins facile à dégager; le troisième, plus difficile encore.

Les plus grandes économies pourraient provenir d'une révision de fond en comble de l'ensemble du secteur comprenant l'éducation, la main-d'oeuvre, l'immigration, la formation professionnelle et la sécurité du revenu. Ce secteur aurait touché en 1990-91 environ 20 milliards \$ (dont 12 hérités du gouvernement fédéral), soit près de 40 pour cent des dépenses de programmes du nouvel État. On peut facilement envisager qu'une articulation mieux songée entre l'éducation, la formation professionnelle, l'assurance-chômage, l'aide sociale et la fiscalité, jointe à un effort

15. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 468-469.

concerté sur le plan de l'emploi, conduise rapidement à des économies dépassant 2 milliards \$ dans ce seul secteur, tout en assurant un soutien plus efficace au niveau de vie des Québécois.

Bref, le «party de l'indépendance» devrait être limité à une seule nuit et il faudrait avoir, au préalable, envoyé en détention préventive les politiciens patriotards portés sur la dépense somptuaire. Rien de mieux ici que le sage conseil de Phyllis Lambert: «Faisons l'indépendance si tel est le voeu de la population, mais soyons dès le lendemain matin à nos tables de travail.» Nous n'aurions d'ailleurs peut-être pas le choix.

Annexe technique

La présente annexe a pour but de présenter sommairement les hypothèses et les résultats des quatre études existantes du partage de la dette et des actifs fédéraux et de la situation budgétaire du Québec dans la première année qui suivrait son accession à la souveraineté. En plus de l'analyse présentée dans le corps du texte, il s'agit des études du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau¹, des professeurs John McCallum et Chris Green de l'Université McGill², et de Patrick Grady, un consultant d'Ottawa³. Dans la suite, elles seront respectivement appelées «Fortin», «Bélanger-Campeau», «McCallum-Green» et «Grady». La comparaison exige une connaissance de l'arithmétique et de l'algèbre qui ne dépasse pas la troisième année du cours secondaire.

L'objectif poursuivi n'est pas de déterminer quelle est la meilleure des quatre études. Au vu de l'incertitude entourant la négociation du partage de la dette, la réaction émotive des marchés financiers, la valeur du solde des dépenses et des impôts fédéraux actuels au Québec, les coûts de démarrage de la nouvelle administration souveraine et l'effet de l'accession à la souveraineté sur le PIB et l'emploi, il s'agirait d'une tâche impossible. De plus, l'étude Bélanger-Campeau n'a avancé aucune hypothèse définitive sur l'importance de la prime d'intérêt pouvant frapper temporairement les emprunts du Québec, ou sur l'impact de la souveraineté sur l'économie. Il s'agit d'un choix conscient qui reflète la nature politique de l'organisme commanditaire. Les résultats de l'étude sont donc incomplets et, comme tels, ne sont pas strictement comparables à ceux des trois autres.

1. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail numéro 1, Québec, 1991, chap. 9.
2. John McCALLUM et Chris GREEN (avec commentaires de Mario POLÈSE, Pierre FORTIN, François VAILLANCOURT, Pierre-Paul PROULX et René SIMARD), *Une rupture à l'amiable: conséquences économiques pour le Québec*, Institut C.D. Howe, Toronto, 1991. La position de McCallum est revue et corrigée dans son témoignage de décembre 1991 devant la Commission parlementaire sur l'accession du Québec à la souveraineté. Voir John McCALLUM, *Commentaires à l'intention de la Commission sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 4 décembre 1991.
3. Patrick GRADY, *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, Fraser Institute, Vancouver, 1991. Une cinquième étude, celle de Boothe, Johnston et Powys-Lybbe, ne traite que du partage de la dette et des actifs. De plus, elle adopte une clé générale de répartition égale à 32 pour cent. Cette dernière est fondée sur l'approche dite des «avantages historiquement perçus», dont la justification comptable, économique et juridique est peu crédible. Voir Paul BOOTHE, Barbara JOHNSTON et Karrin POWYS-LYBBE, «Dismantling Confederation: The Divisive Question of the National Debt», dans *Closing the Books: Dividing Federal Assets and Debt If Canada Breaks Up*, sous la direction de John McCallum, C.D. Howe Institute, Toronto, 1992, pp. 27-55, ainsi que les critiques pertinentes de McCallum (pp. vii-xi) et d'Yvan Stringer (pp. 56-68).

L'exercice vise plutôt à exposer la méthode générale d'analyse, à clarifier les différences entre les hypothèses de calcul adoptées par les quatre études et à permettre d'en apprécier l'influence sur les résultats. Libre à chacun de choisir ensuite le jeu d'hypothèses qu'il jugera les plus plausibles et d'en calculer les répercussions sur le partage de la dette et le budget du Québec.

1. *Le partage de la dette et des actifs fédéraux*

Le montant de la dette finale dont hériterait le Québec après le partage de la dette et des actifs fédéraux accumulés avant la souveraineté est calculé à partir de la formule générale suivante:

$$(1) \quad D = (q - s)M + qF + pR - (q - e)A .$$

Les symboles employés dans l'équation sont:

D = montant de la dette finale du Québec envers le Canada

M = passif monétaire fédéral (passif de la Banque du Canada)

F = passif obligataire fédéral

R = dette du gouvernement fédéral envers les régimes de retraite de ses employés

A = actifs financiers et non financiers fédéraux

q = part québécoise (non corrigée) des passifs monétaire et obligataire fédéraux (clé générale de répartition)

s = correction à la part québécoise de la dette monétaire fédérale relative au droit seigneurial, dans l'hypothèse où la monnaie québécoise demeure le dollar canadien

p = part québécoise du passif «retraite» fédéral

e = part des actifs fédéraux effectivement «emportés» par le Québec souverain.

La nature de la formule est expliquée dans la partie 2.1 du texte.

Afin de placer sur la même base comptable et de rendre ainsi comparables tous les calculs rapportés dans la suite, on emploie partout les mêmes chiffres pour les trois passifs et l'actif total. Il s'agit de leurs valeurs au 31 mars 1990 estimées par l'étude du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau à partir des *Comptes publics du Canada* et de sources gouvernementales diverses, soit $M = 22,5$ milliards \$, $F = 307,1$ milliards \$, $R = 71,0$ milliards \$ et $A = 129,2$ milliards \$⁴.

4. Les trois premiers chiffres ne prêtent guère à controverse; celui de l'actif est plus incertain et ferait sans doute l'objet d'une négociation entre les parties.

Il faut bien comprendre ici que ce ne sont pas les valeurs absolues des chiffres calculés qui importent pour l'interprétation des résultats. Ces valeurs absolues pourront de toute façon être facilement mises à jour pour les années ultérieures à 1990. Ce qui compte surtout, c'est le poids relatif des valeurs obtenues en proportion du PIB.

Une fois standardisées pour des valeurs communes de M, F, R et A, les quatre études comparées ne peuvent se démarquer l'une de l'autre qu'en raison des hypothèses différentes qu'elles font sur les valeurs de la clé générale de répartition (q), du crédit seigneurial (s), de la part du passif «retraite» (p) et de la part des actifs emportés (e).

Le tableau 3 compare les hypothèses des quatre études, calcule au moyen de la formule (1) les montants de dette finale du Québec qui en découlent, et en tire les montants correspondants pour le service de la dette. Examinons les quatre études tour à tour.

Bélanger-Campeau utilise une méthode de calcul de la dette finale qui peut paraître a priori différente de la formule (1), mais qui lui est, en réalité, tout à fait équivalente. Au tableau 6 de son étude, le Secrétariat de la Commission établit tout d'abord le bilan financier de l'administration fédérale (sauf le passif «retraite», qui est traité séparément) comme suit:

$$(2) \quad A + B = M + F ,$$

où M, F et A désignent les mêmes concepts qu'antérieurement et B est l'élément résiduel égal au déficit accumulé (hors des comptes de retraite). Le Québec emporterait e pour cent des actifs A et prendrait à sa charge q pour cent du déficit accumulé B. Sa part du bilan fédéral serait donc égale à:

$$(3) \quad \begin{aligned} b &= (eA + qB)/(M + F) \\ &= [eA + q(M + F - A)]/(M + F) \\ &= q - (q - e)A/(M + F) . \end{aligned}$$

Tableau 3

Part québécoise de la dette et des actifs fédéraux lors de l'accession à la souveraineté: hypothèses et résultats de quatre études sur la base de l'exercice financier 1990-91

Hypothèses	Étude			
	Bélanger-Campeau	Fortin	McCallum-Green	Grady
	(pourcentages)			
1. Part globale du Québec (q)	22,8	23,4	23,4	25,4
2. Crédit relatif au droit seigneurial (s)	18,5	23,4	23,4	0,0
3. Part québécoise du passif «retraite» (p)	13,3	23,4	23,4	25,4
4. Part des actifs «emportés» (e)	11,7	11,7	17,4	25,4
	(milliards \$)			
5. Dette finale du Québec (D) ^a	66,1 ^b	73,4	80,7	101,8
6. Service de dette correspondant ^c (% du PIB)	7,1 (4,4%)	7,9 (4,9%)	8,6 (5,4%)	10,9 (6,8%)

^a Dans chaque colonne, le montant de la dette est calculé par insertion des valeurs $M = 22,5$, $F = 307,1$, $R = 71,0$ et $A = 129,2$ et des hypothèses pertinentes pour q, s, p et e (lignes 1 à 4 de la colonne) dans la formule (1) de la présente annexe.

^b La différence avec le chiffre de 66,3 milliards \$ calculé par Bélanger-Campeau («Analyse proforma», *Op. cit.*, tableau 12) n'est due qu'à une erreur d'arrondissement.

^c Dans chaque colonne, le service de la dette résulte de l'application d'un taux d'intérêt moyen de 10,7 pour cent (avant prime de risque) au montant de dette finale établi à la ligne 5 de la colonne. Il s'agit du taux d'intérêt moyen porté par la dette obligataire fédérale en 1990-91.

Source: Calculs fondés sur les quatre études indiquées.

Le Secrétariat emploie une clé générale de répartition (q) égale à la proportion de ses impôts que le gouvernement fédéral a en moyenne perçue au Québec au cours des 20 dernières années, soit 22,8 pour cent. Cette hypothèse de travail repose, d'une part, sur l'observation que c'est avec leurs impôts fédéraux que les contribuables québécois supportent actuellement la dette accumulée par Ottawa⁵ et, d'autre part, sur le principe de droit voulant que la clé de répartition doit être inspirée par le souci de préserver la richesse relative entre États⁶. Le Secrétariat établit ensuite à 11,7 pour cent la proportion des actifs emportés par le Québec (e). Elle découle de son estimation que le Québec conserverait 3,8 pour cent des actifs financiers et 18,0 pour cent des actifs non financiers fédéraux⁷.

Compte tenu des valeurs attribuées à M, F, A, q et e, l'équation (3) permet de calculer b = 18,5 pour cent. La part québécoise du bilan fédéral est donc inférieure à la clé générale de répartition de 22,8 pour cent. L'équation (3) en fournit l'explication: en emportant une fraction de 11,7 pour cent seulement de l'actif fédéral, plutôt que la fraction de 22,8 pour cent qui lui reviendrait de droit, le Québec obtiendrait un crédit exactement équivalent sur le montant de dette qu'il prendrait à sa charge.

Le Secrétariat calcule enfin la dette finale du Québec envers le Canada (D) en retenant deux hypothèses supplémentaires. Premièrement, en raison du crédit seigneurial qui a été expliqué dans la partie II.1 du présent texte, la part québécoise de la dette fédérale (b) s'appliquerait seulement à sa partie obligataire (F), et non à sa partie monétaire (M)⁸. Deuxièmement, le Secrétariat suppose que la part (p) du passif «retraite» (R) assumée par le Québec serait limitée aux obligations contractées par le gouvernement fédéral envers ses employés résidant au Québec, soit 13,3 pour cent environ. Cela correspond à un principe de territorialité fréquemment employé dans les successions d'Etats⁹.

5. Analyse pro forma, *Op. cit.*, p. 426.

6. Voir l'avis du professeur Geneviève BURDEAU dans 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, Annexe B-4, p. 550.

7. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 9.

8. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, pp. 428-432.

9. Voir l'avis du professeur Malcolm SHAW dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *Op. cit.*, annexe B-2, pp. 527-528.

Par conséquent, on a finalement:

$$(4) \quad D = bF + pR .$$

Cette dernière équation est équivalente à la formule générale (1). Pour le voir, il suffit de récrire l'équation (3) sous la forme:

$$(5) \quad b(M + F) = q(M + F) - (q - e)A$$

et de porter l'expression qui en résulte pour bF dans l'équation (4). Cela donne:

$$(6) \quad D = (q - b)M + qF + pR - (q - e)A ,$$

c'est-à-dire l'équation (1) où l'on a posé $s = b = 18,5$ pour cent.

Fortin, dans la présente étude, pose $q = s = p = 23,4$ pour cent, c'est-à-dire la part du PIB québécois dans le PIB canadien. La valeur adoptée pour le paramètre e est la même que celle de Bélanger-Campeau. La section II.1 du texte explique ce choix d'hypothèses.

McCallum et Green posent aussi $q = s = p = 23,4$ pour cent. L'étude publiée par l'Institut C.D. Howe avait rejeté tout crédit seigneurial, mais le professeur McCallum en a admis la validité dans son témoignage de décembre 1991 devant la Commission parlementaire sur l'accession du Québec à la souveraineté¹⁰. L'étude n'émet pas d'hypothèse spécifique quant à la part (e) des actifs emportés par le Québec, car, plutôt que de procéder à un partage des actifs, elle répartit directement les revenus de placement qui en découlent. Mais des calculs présentés, du taux d'intérêt moyen sur la dette (10,7 pour cent) et de la formule (1), on peut déduire que McCallum et Green donnent implicitement la valeur 17,4 pour cent au paramètre e .

Grady adopte $q = p = 25,4$ pour cent, soit la part de la population québécoise dans la population canadienne. L'étude n'admet par ailleurs ni crédit seigneurial ni écart entre actifs possédés et emportés. Ainsi, $s = 0$ et $e = q = 25,4$ pour cent.

Les montants de dette finale du Québec envers le Canada varient entre 65 milliards \$ dans le scénario Bélanger-Campeau et plus de 100 milliards \$ dans le scénario Grady. Fortin et McCallum-Green présentent des résultats intermédiaires, qui se rapprochent toutefois plus de Bélanger-Campeau que de Grady. Les services de dette correspondants se situent entre 7 et 11 milliards \$, c'est-à-dire entre 4,4 et 6,8 pour cent du PIB, par comparaison à 8,3 milliards \$, ou 5,2 pour cent du PIB, dans la situation historiquement vécue par le Québec en 1990-91 (voir le tableau 1 du texte).

10. McCALLUM, *Commentaires*, p. 8 et tableau 1.

2. L'impact à court terme sur la situation budgétaire du Québec

Le tableau 4 compare les hypothèses et les résultats des quatre études quant à la situation budgétaire du Québec pendant la première année qui suivrait son accession à la souveraineté.

On impose d'abord un point de départ commun aux quatre études: le déficit budgétaire consolidé de 9,8 milliards \$ observé en 1990-91 (ligne 3, colonne 4 du tableau 1). Puis on fait passer l'impact budgétaire à court terme de la souveraineté par cinq canaux distincts.

Tableau 4 : Impact à court terme (1 an) de la souveraineté sur le budget du Québec avant toute rationalisation: hypothèses et résultats de quatre études sur la base de l'exercice financier 1990-91 (milliards \$)

	Étude			
	Bélanger-Campeau	Fortin	McCallum-Green	Grady
A. Solde budgétaire en régime fédéral observé en 1990-91 (en % du PIB)	-9,8 (6,1%)	-9,8 (6,1%)	-9,8 (6,1%)	-9,8 (6,1%)
B. Impact de la souveraineté				
1. Effet du partage de la dette fédérale sur le service de la dette	1,2	0,4	-0,3%	-2,6%
2. Prime d'intérêt	...	-0,4	-0,7	-0,3
3. Effet du rapatriement des dépenses et des impôts fédéraux sur le solde d'opération	-1,8	-1,8	-3,0	-2,6
4. Coûts de démarrage	...	-0,3
5. Effet du ralentissement de l'économie sur le solde de fonctionnement	...	-1,3	-1,6	-6,4
6. Effet total sur le solde budgétaire (lignes 1+2+3+4+5) (en % du PIB)	-0,6 (0,4%)	-3,4 (2,2%)	-5,6 (3,5%)	-11,9 (7,4%)
C. Solde budgétaire en régime de souveraineté avant rationalisation (lignes A + B6) (en % du PIB)	-10,4 (6,6%)	-13,2 (8,3%)	-15,4 (9,6%)	-21,7 (13,6%)

Sources: Tableaux 1 et 3 et calculs fondés sur les quatre études indiquées.

Premièrement, l'effet du partage de la dette et des actifs fédéraux sur le service de la dette. Cet effet mesure l'écart entre la part québécoise du service (net) de la dette fédérale inscrite au tableau 1 (ligne 1, colonne 3), soit 8,3 milliards \$, et le service de la dette hérité du partage des bilans rapporté au tableau 3 (ligne 6) et décrit à la section précédente. On passe d'un impact favorable de 1,2 milliard \$ pour Bélanger-Campeau à un effet défavorable de 2,6 milliards \$ dans le cas de Grady.

Deuxièmement, la prime de risque qui s'ajouterait aux intérêts exigés sur les nouveaux emprunts du Québec. Bien qu'il ait présenté des simulations de l'impact budgétaire des primes d'intérêt, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau n'en a retenu aucune dans son scénario de base. Fortin, dans la section 2.2 de la présente étude, estime la prime totale de première année à 0,4 milliards \$. McCallum et Green supposent que la prime sur les nouveaux emprunts du Québec serait de 1,6 pour cent. Elle est assez voisine de celle de Fortin (1,5 pour cent). Mais, tandis que Fortin ferait administrer la vieille dette fédérale par le Canada ou par un organisme international conjoint, McCallum et Green voient le Québec «racheter» entièrement sa part de la vieille dette et la refinancer par de nouveaux emprunts, ce qui gonflerait singulièrement le montant de nouvelle dette québécoise et, partant, le montant annuel de primes d'intérêt à payer. Leur estimation de première année se chiffre à 0,7 milliard \$¹¹. Grady, quant à lui, mentionne la possibilité de primes annuelles représentant 0,2 pour cent du PIB, ou 0,3 milliard \$¹².

Troisièmement, l'effet du rapatriement par le Québec de tous les impôts et de tous les programmes de dépense fédéraux. A la suite d'une étude détaillée par type d'impôt et par ministère, Bélanger-Campeau estime à 0,5 milliard \$ le déficit qui résulterait de la prise en charge des opérations fédérales par le Québec avant toute rationalisation budgétaire.¹³ Comme on a enregistré un surplus de fonctionnement de 1,3 milliard \$ en 1990-91, on en déduit que le passage à la souveraineté aurait entraîné un impact négatif de 1,8 milliard \$ sur le solde. Fortin adopte la même hypothèse. Dans leur étude, McCallum et Green se sont rangés à ce point de vue, mais, dans son témoignage en commission parlementaire, McCallum s'est ravisé. Il a ajouté un montant de 1,2 milliard \$ à l'estimation de la part québécoise des dépenses militaires produite par Bélanger-Campeau, ce qui porte à 3,0 milliards \$ son évaluation finale de l'impact à court terme du rapatriement sur le solde de fonctionnement du Québec¹⁴. Grady parle, de son côté, d'un impact qui se situerait «entre 1,25 et 2 pour cent du PIB». Son estimation médiane est donc de l'ordre de 2,6 milliards \$¹⁵.

11. McCALLUM et GREEN, *Op. cit.*, pp. 45-46 et tableau A-2.

12. GRADY, *Op. cit.*, p. 126 et tableau 37.

13. «Analyse pro forma», *Op. cit.*, tableau 26 (scénario I).

14. McCALLUM, *Commentaires*, pp. 4-5 et tableau 1.

15. GRADY, *Op. cit.*, p. 126. Pour un PIB de 160 milliards \$ et un pourcentage médian de 1,625 pour cent, on obtient $2,6 = 0,01625 \times 160$.

Quatrièmement, les coûts de démarrage de la souveraineté. Ces coûts sont sommairement estimés à la section 3.2 de la présente étude. Les autres auteurs n'en ont pas tenu compte.

Cinquièmement, l'effet du ralentissement de l'économie sur le solde de fonctionnement. Bélanger-Campeau n'envisage pas de ralentissement. Dans la section 3.3 plus haut, Fortin estime que le taux de chômage pourrait augmenter temporairement de 1 pour cent, ce qui entraînerait une hausse du déficit budgétaire équivalant à 0,8 pour cent du PIB, soit 1,3 milliard \$. McCallum et Green prévoient une augmentation maximale de 2 pour cent du taux de chômage après deux ans de souveraineté. Ils estiment à 1,6 milliard \$ l'impact négatif du ralentissement sur le solde budgétaire pendant la première année¹⁶. Grady anticipe une baisse du PIB pouvant atteindre 10 pour cent. Sous l'hypothèse que cette chute de revenu serait accompagnée d'une hausse de 5 pour cent du taux de chômage, on peut en déduire que le déficit budgétaire augmenterait d'environ 6,4 milliards \$¹⁷.

Au total, l'impact négatif de l'accession à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec **avant toute rationalisation** est estimé à 0,6 milliard \$ (0,4 pour cent du PIB) par Bélanger-Campeau et à 11,9 milliards \$ (7,4 pour cent du PIB) par Grady. Les estimations médianes de Fortin et de McCallum-Green situent l'impact entre 3,4 et 5,6 milliards \$, c'est-à-dire entre 2,2 et 3,5 pour cent du PIB. En conséquence, le déficit budgétaire de première année augmenterait à 6,6 pour cent du PIB selon Bélanger-Campeau, à 8,3 pour cent selon Fortin, à 9,6 pour cent selon McCallum-Green et à 13,6 pour cent selon Grady.

16. McCALLUM et GREEN, *Op. cit.*, pp. 43-44 et tableau A-2. Ce montant comprend une rétroaction budgétaire négative découlant de la hausse prévue de l'émigration des anglophones.

17. GRADY, *Op. cit.*, pp. 159-160. En supposant que le déficit augmente d'une valeur équivalant à 0,8 pour cent du PIB pour chaque hausse d'une unité de pourcentage du taux de chômage, le trou budgétaire ainsi créé est égal à $5 \times 0,008 \times 160 = 6,4$.