

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

**La tarification des services publics :
financement différent ou taxe supplémentaire?**

Fascicule 1 : Un contexte favorable

Document de travail 2008/01

Gilles N. LARIN
Daniel BOUDREAU

18 janvier 2008

 UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

La mission de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques** tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité. Pour plus de détails sur la **Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques**, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/>.

Gilles Larin est titulaire de la CFFP. Daniel Boudreau est professionnel de recherche à la CFFP.

Nous voulons exprimer notre reconnaissance à des lecteurs anonymes pour leurs observations et suggestions. Bien entendu, les opinions exprimées n'engagent que les auteurs, ces derniers assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations figurant dans la présente étude.

Les droits d'auteurs appartiennent à la CFFP.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

Téléphone : (819) 821-8000, poste 61353

Télécopieur : (819) 821-7396

Courriel : cffp.adm@usherbrooke.ca

Précis

La tarification des services publics : financement différent ou taxe supplémentaire

Fascicule 1 : Un contexte favorable

La *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* propose une réflexion sur le mode de financement des dépenses publiques du Québec. Ce premier fascicule trace d'abord un portrait statistique du niveau de richesse du Québec par rapport aux autres provinces et démontre le poids supplémentaire qu'il doit supporter pour financer ses services publics. Les auteurs présentent ensuite les défis majeurs que le Québec devra relever au cours des prochaines décennies notamment à l'égard du vieillissement de la population, du renouvellement de ses infrastructures et du remboursement de sa dette. La réduction de la population active et la nécessité de maintenir et d'améliorer la capacité concurrentielle sur les marchés étrangers viennent s'ajouter à une situation déjà difficile ce qui nécessitera des choix difficiles de politique fiscale. L'analyse se termine par un portrait sommaire de la réceptivité de la population québécoise à l'imposition de frais d'utilisation principalement dans le domaine du transport.

Malgré un contrôle serré des dépenses, le financement par la méthode traditionnelle des impôts et des taxes risque de s'avérer insuffisant et inapproprié pour assurer la pérennité des services publics du Québec. En effet, l'ampleur des besoins financiers nécessaires pour supporter le niveau anticipé des dépenses risque de bouleverser tout l'environnement fiscal, peu de ressources étant disponibles pour les programmes moins essentiels.

Dans ce contexte, en liant le niveau et la qualité des services publics au financement de ceux-ci, la tarification apparaît comme un mode de financement à privilégier en vue de responsabiliser les utilisateurs aux coûts de ces services. En retour, le gouvernement peut alors moduler son offre selon les besoins réels de la population. Les sondages récents démontrent d'ailleurs que cette dernière est de plus en plus favorable à ce mode de financement.

Au moment où le gouvernement du Québec s'interroge sur les moyens à privilégier pour financer les investissements majeurs dans ses infrastructures et qu'il crée un comité d'analyse sur la tarification des services publics, la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* tient à participer activement à cette réflexion d'ensemble qui interpelle autant le gouvernement que la population et les utilisateurs de services publics.

Table des matières

La mission de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques	i
Précis	ii
Liste des tableaux.....	v
Liste des graphiques	vii
Mise en contexte	1
Chapitre 1 : La situation des finances publiques au Québec et les enjeux des prochaines décennies	3
1.1 Niveau de richesse des Québécois.....	5
1.1.1 Produit intérieur brut	5
1.1.2 Revenu personnel.....	7
1.2 Dépenses publiques des gouvernements provinciaux.....	8
1.2.1 Évolution historique au Québec.....	8
1.2.2 Comparaisons interprovinciales.....	9
1.3 Les besoins réels de financement des provinces	15
1.3.1 Évolution historique des revenus autonomes du Québec.....	15
1.3.2 Comparaison interprovinciale des besoins de financement.....	17
1.4 Tendances et enjeux pour les prochaines décennies	20
1.4.1 Vieillesse démographique	20
1.4.2 Infrastructures	24
1.4.3 Dette du gouvernement du Québec.....	25
1.4.4 Capacité concurrentielle de l'économie du Québec.....	27
1.5 Conclusion sur les finances publiques	29
Chapitre 2 : La réceptivité de la population	31
2.1 Sondage sur le transport en commun (2004).....	32
2.2 Groupes de discussion du gouvernement fédéral.....	34
2.3 Sondage sur le Plan de transport de la ville de Montréal.....	35
2.4 Opinion des Québécois quant au financement du réseau routier	36
2.5 Sondage relatif au financement des infrastructures routières dans la région du Montréal métropolitain.....	38
2.6 Conclusion sur la réceptivité de la population.....	38

Conclusion	40
Annexe : Liste des séries CANSIM utilisées, selon le tableau	42
Bibliographie	44

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Croissance des dépenses publiques courantes per capita nettes des transferts intergouvernementaux effectuées au Québec selon le palier de gouvernement, 1961-2005.....	4
Tableau 2 :	Comparaison interprovinciale du PIB per capita, 1991 et 2006.....	6
Tableau 3 :	Comparaison interprovinciale du revenu personnel per capita, 1991 et 2006.....	7
Tableau 4 :	Évolution des dépenses publiques courantes effectuées au Québec par rapport au PIB selon le palier de gouvernement, 1961-2005	9
Tableau 5 :	Évolution des dépenses publiques courantes per capita des gouvernements provinciaux selon la province, 1991 et 2005.....	10
Tableau 6 :	Évolution du service de la dette per capita des gouvernements provinciaux selon la province, 1991 et 2005	11
Tableau 7 :	Évolution des dépenses de programmes per capita des gouvernements provinciaux selon la province, 1991 et 2005.....	12
Tableau 8 :	Évolution des dépenses publiques des gouvernements provinciaux en proportion du PIB selon la province, 1991 et 2005	13
Tableau 9 :	Évolution du service de la dette des gouvernements provinciaux en proportion du PIB selon la province, 1991 et 2005	14
Tableau 10 :	Évolution des dépenses de programmes des gouvernements provinciaux en proportion du PIB selon la province, 1991 et 2005	15
Tableau 11 :	Évolution des revenus et du taux d'autonomie du gouvernement du Québec, 1961-2005.....	16
Tableau 12 :	Évolution des dépenses du gouvernement du Québec véritablement assumées par les agents économiques québécois en fonction du PIB et per capita, 1961-2005	17
Tableau 13 :	Comparaison des dépenses per capita véritablement assumées par les gouvernements provinciaux, 1991-2005.....	18
Tableau 14 :	Comparaison des dépenses véritablement assumées par les gouvernements provinciaux en proportion du PIB, 1991-2005.....	19
Tableau 15 :	Mesure considérée comme la plus acceptable parmi les répondants qui pensent nécessaire la mise en place d'une mesure pour accroître le financement du transport en commun (1 seul choix)	33
Tableau 16 :	Niveau de soutien à diverses options visant à fournir aux administrations locales un accès à un financement accru au Canada, au Québec et en Ontario	34

Tableau 17 : Opinion des Québécois relativement au financement des investissements
dans le réseau routier selon la région.....37

Liste des graphiques

Graphique 1 : Évolution des groupes d'âge de la population du Québec, 2001-2005	22
Graphique 2 : Dépenses totales de santé par habitant selon le groupe d'âge et le sexe au Canada, 2000-2001	23
Graphique 3 : Répartition des recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2004	28
Graphique 4 : Productivité selon la région, 2005.....	29

Mise en contexte

L'évolution des dépenses publiques au Québec depuis la Révolution tranquille permet de faire ressortir l'importance grandissante qu'elles occupent au sein de l'économie. La croissance est particulièrement marquée pour les dépenses relevant du gouvernement du Québec : celles-ci excèdent maintenant celles de tous les autres paliers de gouvernement réunis¹.

En 2005, le Québec se situait au deuxième rang des provinces canadiennes quant à l'importance per capita des dépenses d'un gouvernement provincial, dépassant la moyenne canadienne par plus de 15 %². Étant donné que le niveau de richesse du Québec se situe sous la moyenne canadienne, les contribuables doivent donc supporter des charges fiscales relativement plus élevées. De plus, la baisse des transferts fédéraux depuis une vingtaine d'années est venue accroître les besoins de revenus pour le gouvernement du Québec.

Un rapide coup d'œil sur les prochaines décennies laisse poindre des défis majeurs à relever dont notamment le vieillissement de la population, un endettement important et des infrastructures qui ont déjà dépassé dans plusieurs cas leur vie utile et qu'il faudra remplacer à grands frais. L'ampleur des besoins financiers requis pourrait bien monopoliser tout l'environnement fiscal des prochaines années, laissant ainsi peu d'espace pour les services publics jugés moins prioritaires.

Dans un tel contexte, le gouvernement du Québec doit intervenir rapidement et favoriser un financement permettant de responsabiliser davantage la population aux coûts véritables des services publics. Une utilisation plus intensive des frais d'utilisation pourrait s'avérer une solution pertinente en liant les revenus au niveau et à la qualité des services offerts.

Le financement à partir du fonds général des revenus comporte des avantages indiscutables en termes d'accessibilité aux services publics, mais le contexte actuel nécessite un recours accru

¹ À cet effet, le lecteur peut référer au tableau 1 de ce fascicule.

² Voir le tableau 5 de ce fascicule.

aux lois du marché pour introduire la notion de prix et éliminer ainsi cette perception répandue de *gratuité* des services publics qui conduit à une mauvaise affectation des ressources et ultimement à une surconsommation.

Les sondages récents indiquent que la population du Québec est réceptive et même favorable à l'introduction de frais d'utilisation. Des charges fiscales élevées et un manque de confiance dans l'utilisation des fonds généraux par le gouvernement expliquent en partie cette tendance vers les frais d'utilisation et démontrent l'intérêt de développer un mode de financement davantage orienté vers les utilisateurs. Le gouvernement du Québec est bien conscient de cette nouvelle réalité et a déjà mandaté un groupe de travail pour étudier la question³.

Pour la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* cette étude devient le premier volet d'une recherche beaucoup plus vaste visant à fournir aux différents intervenants l'information nécessaire pour bien situer :

- les enjeux du financement des services publics au Québec;
- le rôle que peut y jouer la tarification;
- les conditions qui doivent être réunis pour une utilisation optimale; et
- les possibilités offertes par la tarification à court, moyen et long terme.

³ Ministère des Finances du Québec, Communiqué du 30 octobre 2007.
<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/communiqués/fr/COMFR_20071030.pdf>.

Chapitre 1 : **La situation des finances publiques au Québec et les enjeux des prochaines décennies**

Les années soixante et soixante-dix ont été marquées, au Québec, par une forte croissance économique et par la multiplication des programmes publics offerts par l'État qualifié de *providence*. Alimentées par une inflation qui s'est accélérée pendant les années soixante-dix, les dépenses publiques per capita ont monté en flèche particulièrement pour le gouvernement provincial. En 1981, le montant pour l'ensemble des gouvernements au Québec atteignait 5 980 \$ par personne et le palier provincial se hissait en tête (tableau 1). Durant cette période, le taux de croissance annuel moyen pour le gouvernement du Québec était plus du double de celui de l'inflation soit 15,3 % comparativement à un taux d'inflation moyen de 5,9 %!

De 1981 à 1991, le Québec subit deux récessions importantes. L'inflation augmente moins rapidement. Les déficits des gouvernements fédéral et provinciaux au Canada explosent et la pression exercée sur les finances publiques oblige les gouvernants à réduire le rythme de croissance des dépenses publiques. Celles-ci continuent néanmoins de progresser et atteignent 11 616 \$ par habitant pour l'ensemble des gouvernements au Québec. La hausse se situe toujours au-delà du taux d'inflation moyen pour la période, mais l'écart entre le rythme de croissance des dépenses et l'indice des prix à la consommation qui était de 7,2 points de pourcentage entre 1961 et 1981 est réduit à 1,5 point.

Depuis 1991, la croissance des dépenses publiques globales a continué de ralentir de manière importante et elle ne dépasse plus le taux d'inflation que très légèrement. En 2005, les dépenses publiques totales ont atteint 15 856 \$ par personne. Toutefois, celles du gouvernement du Québec excèdent encore largement le taux d'inflation et représentent maintenant plus que celles des gouvernements fédéral et locaux réunis.

Tableau 1 : Croissance des dépenses publiques courantes per capita nettes des transferts intergouvernementaux effectuées au Québec selon le palier de gouvernement, 1961-2005⁴

	1961	1981	1991	2005
Ensemble des dépenses (\$)	509	5 980	11 616	15 856
Taux de croissance*	n.a.	13,1	6,9	2,2
Dépenses fédérales (\$)	235	2 257	4 284	4 594
Taux de croissance*	n.a.	12,0	6,6	0,5
Dépenses provinciales (\$)	141	2 458	5 010	7 766
Taux de croissance*	n.a.	15,3	7,4	3,2
Dépenses locales (\$)	95	1 135	1 806	2 447
Taux de croissance*	n.a.	13,2	4,8	2,2
Taux d'inflation*	n.a.	5,9	5,4	1,7

* Il s'agit du taux annuel moyen composé pour la période.

n.a. : non applicable.

Sources : Statistique Canada, CANSIM⁵, tableaux 3840004, 3840011, 510005 et Cat. 13-213S, édition historique 1961-1986, pp. 74, 130 et 182.

Calculs effectués par les auteurs.

En éliminant l'effet de l'inflation, les dépenses publiques de tous les niveaux de gouvernement de 509 \$ par personne en 1961 atteignent 2 362 \$ en 2005, soit 4,6 fois plus! Durant cette période, le revenu personnel per capita n'a été multiplié que par 2,9 fois en termes réels.

Constat 1

Ce survol des quatre dernières décennies démontre bien la croissance rapide des dépenses publiques au Québec particulièrement pour le palier provincial (tableau 1). Malgré un contrôle serré de celles-ci, elles continuent encore aujourd'hui d'excéder le taux d'inflation.

La théorie économique ne définit pas ce qui constitue un seuil critique pour le niveau des dépenses publiques. Il s'agit d'un choix de société. Certains pays, notamment ceux d'Europe, voient d'un bon œil un État interventionniste alors que d'autres, comme le Japon et les États-

⁴ L'expression *nette des transferts intergouvernementaux* signifie que les dépenses d'un niveau de gouvernement excluent les transferts effectués par ce palier vers d'autres gouvernements. Les dépenses au titre des hôpitaux, lorsque comptabilisées séparément, ont été incluses au niveau provincial et celles pour les régimes de retraite (RRQ et RPC) ne sont pas considérées et sont donc exclues de l'ensemble des dépenses puisqu'il s'agit d'un fonds propre dont les modalités de versements ne correspondent pas aux critères généraux des dépenses publiques.

⁵ Le lecteur trouvera en annexe la liste complète des séries CANSIM utilisées pour chacun des tableaux.

Unis, préfèrent une présence plus discrète. Toutefois, une vérité incontournable s'applique : plus le montant des dépenses publiques est élevé, plus l'impact sur les contribuables et sur l'économie dans son ensemble est important et plus les agents économiques sont sollicités pour financer le coût de ces services. Évidemment, un pays riche peut supporter plus facilement un montant élevé de dépenses sans devoir affliger ses contribuables d'une fiscalité lourde et dommageable sur le plan de la capacité concurrentielle de son économie.

L'objectif de la présente section n'est pas d'analyser de manière détaillée l'ensemble de la problématique reliée aux finances publiques du Québec ni de porter un jugement sur leur niveau, mais plutôt de décrire les conséquences qui en découlent en termes de financement général et d'introduire les grands enjeux des prochaines décennies.

1.1 Niveau de richesse des Québécois

Pour être en mesure d'évaluer le poids relatif des dépenses il convient d'abord de mettre celles-ci en relation avec le niveau de richesse. Pour un État, ce niveau est établi au moyen du produit intérieur brut (PIB). Par ailleurs, comme ce sont ultimement les résidents qui doivent assumer la majeure partie du financement public, le revenu personnel (RP) sera également retenu.

1.1.1 Produit intérieur brut

La mesure la plus reconnue internationalement pour déterminer le degré de richesse d'un pays est le PIB. Celui-ci est un indicateur du niveau de la production d'un État, mais il n'est pas nécessairement représentatif de la richesse des résidents. Par exemple, les profits des entreprises sont comptabilisés aux fins du PIB, mais ils peuvent fort bien être versés à des actionnaires résidant dans d'autres juridictions et ne pas contribuer à enrichir les habitants locaux. C'est le cas notamment pour l'industrie pétrolière qui verse l'essentiel de ses profits à l'extérieur des frontières où l'exploration est réalisée.

Au départ, situons donc le niveau de richesse relative du Québec par rapport aux autres provinces canadiennes en utilisant des données du PIB per capita ce qui place chaque province sur une base comparable.

Le tableau 2 indique qu'en 2006, le Québec occupait le septième rang des provinces canadiennes avec un PIB per capita inférieur de 7 330 \$ à la moyenne canadienne. C'est une perte de trois positions par rapport à 1991. Signalons toutefois que les provinces ayant des ressources pétrolières (Alberta, Saskatchewan et Terre-Neuve) réalisent une croissance nettement supérieure aux autres ce qui contribue à augmenter la moyenne canadienne et à fausser les comparaisons puisque la moyenne ne suit pas une distribution normale et n'est plus aussi représentative de l'ensemble des provinces.

En comparant 1991 et 2006, seule l'Ontario, principale province de comparaison pour le Québec, a eu un taux de croissance inférieur à celui du Québec, mais l'écart entre les deux provinces continue d'être important avec un montant de plus de 18 % supérieur pour l'Ontario.

Tableau 2 : Comparaison interprovinciale du PIB per capita, 1991 et 2006

Provinces	2006			1991	
	Montant (\$)	Écart p/r Québec (\$)	Croissance annuelle* (\$)	Montant (\$)	Écart p/r Québec (\$)
Alberta	71 211	34 244	6,39	28 115	6 152
Terre-Neuve	50 218	13 250	7,68	16 543	(5 420)
Saskatchewan	46 502	9 535	5,33	21 336	(627)
<i>Canada</i>	<i>44 298</i>	<i>7 330</i>	<i>4,04</i>	<i>24 450</i>	<i>2 487</i>
Ontario	43 902	6 934	3,26	27 147	5 184
Colombie-Britannique	41 740	4 772	3,68	24 263	2 300
Manitoba	38 058	1 090	3,83	21 655	(308)
Québec	36 968	--	3,53	21 963	--
Nouvelle-Écosse	34 220	(2 748)	3,90	19 287	(2 676)
Nouveau-Brunswick	33 830	(3 138)	4,18	18 305	(3 658)
Île-du-Prince-Édouard	31 182	(5 786)	4,00	17 305	(4 658)

* Taux de croissance annuel composé.

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840001 et 510005.

Calculs effectués par les auteurs.

Comparativement aux autres provinces canadiennes, le Québec ne peut donc être qualifié de province riche et la tendance observée au cours des dernières années ne permet pas d'envisager une amélioration rapide de la situation.

1.1.2 Revenu personnel

Une deuxième manière d'évaluer le niveau de richesse est d'utiliser le revenu personnel. Celui-ci correspond à l'ensemble des revenus perçus par les individus, incluant les paiements de transfert de l'État. Comme les services publics du gouvernement s'adressent en très grande partie aux individus, l'évaluation de la richesse selon la capacité contributive des gens, mesurée selon le revenu personnel, s'avère donc importante.

Comparativement au PIB, l'effet du pétrole se fait beaucoup moins sentir au niveau du revenu personnel. Le tableau 3 place le Québec au 5^e rang de l'ensemble des provinces en 2006 avec un revenu personnel per capita de 30 817 \$, soit 2 713 \$ de moins que la moyenne canadienne.

En comparant 1991 à 2006, l'écart par rapport à la moyenne canadienne a augmenté alors que celui avec l'Ontario a diminué de 234 \$. Mais celle-ci était néanmoins plus riche de 3 659 \$ en 2006 soit 11,9 % de plus que le Québec. Contrairement à ce que nous avons observé pour le PIB, le taux de croissance du Québec pour la période est similaire à celui de l'ensemble du Canada et nettement plus élevé que celui de l'Ontario.

Tableau 3 : Comparaison interprovinciale du revenu personnel per capita, 1991 et 2006

Provinces	2006			1991	
	Montant (\$)	Écart p/r Québec (\$)	Croissance annuelle* (\$)	Montant (\$)	Écart p/r Québec (\$)
Alberta	42 279	11 462	4,39	22 186	2 325
Ontario	34 476	3 659	2,51	23 754	3 893
<i>Canada</i>	<i>33 530</i>	<i>2 713</i>	<i>2,98</i>	<i>21 594</i>	<i>1 733</i>
Colombie-Britannique	32 660	1 843	2,57	22 332	2 471
Terre-Neuve	30 919	102	4,45	16 096	(3 765)
Québec	30 817	--	2,97	19 861	--
Manitoba	29 958	(859)	2,91	19 496	(365)
Saskatchewan	29 187	(1 630)	3,24	18 088	(1 773)
Nouvelle-Écosse	29 439	(1 378)	3,03	18 809	(1 052)
Nouveau-Brunswick	28 531	(2 286)	3,28	17 593	(2 268)
Île-du-Prince-Édouard	27 190	(3 627)	2,96	17 566	(2 295)

* Taux de croissance annuel composé.

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840012 et 510005.

Calculs effectués par les auteurs.

Constat 2

Que nous utilisons le PIB (tableau 2) ou le revenu personnel (tableau 3), le résultat est le même : le niveau de richesse des Québécois est inférieur à la moyenne canadienne et à l'Ontario, principale province de comparaison pour la majorité des québécois. Un même niveau de dépenses publiques nécessite donc une ponction fiscale supérieure au Québec.

1.2 Dépenses publiques des gouvernements provinciaux

Cette section analyse si le niveau des dépenses publiques effectuées par le gouvernement du Québec est comparable à celui des autres provinces canadiennes et compatible avec sa richesse collective.

Certains peuvent prétendre que les différences dans les responsabilités des gouvernements provinciaux et locaux selon les provinces rendent les comparaisons plus précaires. D'autres argumenteront que le Québec offre certains services qui, dans d'autres provinces, sont, en totalité ou en partie, de la responsabilité du gouvernement fédéral (ex. Sûreté du Québec), ce qui risque de biaiser les résultats de l'analyse. Il est évident que ces éléments peuvent influencer légèrement les statistiques mais dans l'ensemble les conclusions ne peuvent en être significativement altérées.

1.2.1 Évolution historique au Québec

En comparant 1961 et 1991, l'importance relative des dépenses publiques de l'ensemble des paliers de gouvernement au Québec par rapport à son niveau de richesse a plus que doublé traversant même la barre psychologique des 50 % (ligne 1 du tableau 4). Ce sont principalement les dépenses du gouvernement du Québec qui sont responsables de cette tendance.

Tableau 4 : Évolution des dépenses publiques courantes effectuées au Québec par rapport au PIB selon le palier de gouvernement, 1961-2005

(données en %)	1961	1981	1991	2005
Ensemble des gouvernements	25,3	48,6	52,9	44,2
Dépenses fédérales	11,7	18,4	19,5	12,8
Dépenses provinciales	7,0	20,0	22,8	21,6
Dépenses locales	4,7	9,2	8,2	6,8

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840001, 3840004, 3840011 et Cat. 13-213S, édition historique 1961-1986, pp. 74, 130 et 182.

Calculs effectués par les auteurs.

Depuis 1991, tous les paliers de gouvernement ont réduit leurs dépenses par rapport au PIB, mais la part de celles du gouvernement du Québec a diminué relativement moins et demeure de loin la plus élevée.

1.2.2 Comparaisons interprovinciales

Pour être en mesure d'apprécier le plus justement possible l'ampleur des dépenses publiques au Québec, il s'avère pertinent de les mettre en relation avec celles des autres provinces canadiennes.

1.2.2.1 Dépenses per capita

Comme l'indique le tableau 5, le Québec se situait, en 2005, au deuxième rang des provinces canadiennes pour les dépenses publiques per capita avec un montant supérieur à la moyenne canadienne de plus de 1 184 \$. Il s'agit d'un « gain » de deux positions par rapport à 1991. Des provinces riches comme l'Alberta (écart de 1 006 \$), l'Ontario (2 050 \$) et la Colombie-Britannique (1 965 \$) avaient des montants de dépenses nettement inférieurs à celles du Québec.

Comparativement à la moyenne canadienne, l'écart s'est même agrandi depuis 1991 confirmant ainsi que le rythme de croissance est plus élevé au Québec que pour l'ensemble du Canada.

Tableau 5 : Évolution des dépenses publiques courantes per capita des gouvernements provinciaux selon la province, 1991 et 2005

(données en \$) Provinces	2005		1991	
	Montant	Écart p/r Québec	Montant	Écart p/r Québec
Terre-Neuve	9 462	517	6 198	182
Québec	8 946	--	6 016	--
Nouveau-Brunswick	8 721	(225)	5 612	(404)
Île-du-Prince-Édouard	8 626	(320)	5 648	(368)
Saskatchewan	8 336	(610)	6 237	221
Manitoba	8 291	(654)	6 083	67
Alberta	7 940	(1 006)	5 879	(137)
<i>Canada</i>	<i>7 761</i>	<i>(1 184)</i>	<i>5 611</i>	<i>(405)</i>
Nouvelle-Écosse	7 399	(1 547)	5 098	(918)
Colombie-Britannique	6 980	(1 965)	5 413	(603)
Ontario	6 895	(2 050)	5 142	(874)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840004 et 510005.

Calculs effectués par les auteurs.

Décomposons maintenant ces dépenses totales selon qu'elles réfèrent au service de la dette c'est-à-dire des dépenses concernant des services publics passés, ou qu'elles sont relatives à des dépenses courantes communément appelées dépenses de programmes.

En ce qui a trait au service de la dette (tableau 6), le Québec occupait la première position en 2005 avec une dépense moyenne de 1 367 \$ par personne. Il s'agit d'une somme supérieure de plus de 60 % à celle de la moyenne des provinces canadiennes. Quatre provinces dont trois sont productrices de pétrole, ont même réduit leur niveau d'endettement durant la période.

Le Québec est la province qui a connu la plus forte hausse de son service de la dette entre 1991 et 2005. Cette situation oblige donc le gouvernement à percevoir plus de revenus auprès des agents économiques, non pas pour augmenter les services courants mais simplement pour respecter les engagements financiers envers les créanciers.

Tableau 6 : Évolution du service de la dette per capita des gouvernements provinciaux selon la province, 1991 et 2005

(données en \$) Provinces	2005		1991	
	Montant	Écart p/r Québec	Montant	Écart p/r Québec
Québec	1 367	--	774	--
Nouveau-Brunswick	1 191	(176)	830	56
Nouvelle-Écosse	1 152	(215)	868	94
Terre-Neuve	1 013	(354)	1 078	304
Manitoba	1 006	(361)	1 276	502
<i>Canada</i>	<i>842</i>	<i>(525)</i>	<i>699</i>	<i>(76)</i>
Île-du-Prince-Édouard	832	(535)	744	(30)
Saskatchewan	819	(548)	1 249	475
Ontario	736	(631)	543	(231)
Colombie-Britannique	548	(819)	524	(250)
Alberta	185	(1 182)	717	(57)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840004 et 510005.

Calculs effectués par les auteurs.

Malgré le poids élevé que représente le service de la dette, les dépenses de programmes du Québec se retrouvaient aussi parmi les plus élevées au Canada en 2005 (tableau 7) avec un montant de 660 \$ au-dessus de la moyenne canadienne. Par rapport à 1991, les dépenses du Québec ont crû plus rapidement que la moyenne canadienne et l'Ontario.

L'Ontario, malgré un niveau de richesse nettement plus élevé que celui du Québec, offrait en 2005, les dépenses de programmes les moins coûteuses au Canada avec un coût per capita inférieur de 1 419 \$ à celui du Québec. Rappelons toutefois que ces statistiques ne prennent pas en considération les différences de responsabilité des gouvernements locaux d'une province à l'autre.

Tableau 7 : Évolution des dépenses de programmes per capita des gouvernements provinciaux selon la province, 1991 et 2005

(données en \$) Provinces	2005		1991	
	Montant	Écart p/r Québec	Montant	Écart p/r Québec
Terre-Neuve	8 449	870	5 120	(122)
Île-du-Prince-Édouard	7 794	215	4 904	(338)
Alberta	7 755	176	5 162	(80)
Québec	7 579	--	5 242	--
Nouveau-Brunswick	7 529	(49)	4 782	(460)
Saskatchewan	7 517	(62)	4 989	(253)
Manitoba	7 285	(293)	4 807	(435)
<i>Canada</i>	<i>6 919</i>	<i>(660)</i>	<i>4 912</i>	<i>(330)</i>
Colombie-Britannique	6 432	(1 147)	4 889	(353)
Nouvelle-Écosse	6 247	(1 332)	4 230	(1 012)
Ontario	6 160	(1 419)	4 599	(643)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840004 et 510005.

Calculs effectués par les auteurs.

1.2.2.2 Dépenses par rapport au PIB

Compte tenu que le niveau de richesse du Québec est inférieur à celui de la moyenne canadienne (tableau 2), il n'est pas surprenant de le retrouver dans les premiers rangs des provinces qui consacraient le plus de cette richesse aux dépenses publiques en 2005 (tableau 8). Seuls l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick le devançait. Il s'agit d'un gain de 3 positions par rapport à 1991.

Tandis que le taux des dépenses publiques par rapport au PIB pour l'ensemble des provinces canadiennes a été réduit de 4,7 points de pourcentage durant la période, le Québec n'a réduit le sien que de 2,5 points, passant de 27,4 % à 24,9 % du PIB.

Tableau 8 : Évolution des dépenses publiques des gouvernements provinciaux en proportion du PIB selon la province, 1991 et 2005

Provinces	2005		1991	
	Taux (%)	Écart p/r Québec (Points de %)	Taux (%)	Écart p/r Québec (Points de %)
Île-du-Prince-Édouard	28,9	4,0	32,6	5,2
Nouveau-Brunswick	27,1	2,2	30,7	3,3
Québec	24,9	--	27,4	--
Manitoba	23,4	(1,5)	28,1	0,7
Terre-Neuve	22,6	(2,3)	37,5	10,1
Nouvelle-Écosse	21,9	(3,0)	26,4	(1,0)
Saskatchewan	18,9	(6,0)	29,2	1,8
<i>Canada</i>	18,2	(6,7)	22,9	(4,5)
Colombie-Britannique	17,6	(7,3)	22,3	(5,1)
Ontario	16,1	(8,8)	18,9	(8,5)
Alberta	11,7	(13,2)	20,9	(6,5)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux, 3840001 et 3840004.

Calculs effectués par les auteurs.

En ce qui a trait au service de la dette, le tableau 9 confirme bien le poids élevé qu'il représente pour le Québec : par rapport au PIB, le taux pour ce service est 1,9 fois supérieur à celui de l'ensemble des provinces canadiennes. Ce qui est encore plus problématique, c'est la tendance observée durant la période : le taux du Québec a augmenté de 0,3 point de pourcentage alors qu'il a baissé dans toutes les autres provinces.

Tableau 9 : Évolution du service de la dette des gouvernements provinciaux en proportion du PIB selon la province, 1991 et 2005

Provinces	2005		1991	
	Taux (%)	Écart p/r Québec (Points de %)	Taux (%)	Écart p/r Québec (Points de %)
Québec	3,8	--	3,5	--
Nouveau-Brunswick	3,7	(0,1)	4,5	1,0
Nouvelle-Écosse	3,4	(0,4)	4,5	1,0
Manitoba	2,8	(1,0)	5,9	2,4
Île-du-Prince-Édouard	2,8	(1,0)	4,3	0,8
Terre-Neuve	2,4	(1,4)	6,5	3,0
<i>Canada</i>	<i>2,0</i>	<i>(1,8)</i>	<i>2,9</i>	<i>(0,6)</i>
Saskatchewan	1,9	(1,9)	5,9	2,4
Ontario	1,7	(2,1)	2,0	(1,5)
Colombie-Britannique	1,4	(2,4)	2,2	(1,3)
Alberta	0,3	(3,5)	2,6	(0,9)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840001 et 3840004.

Calculs effectués par les auteurs.

Finalement, en ce qui a trait aux dépenses de programmes (tableau 10), le Québec se situait au 3^e rang des provinces canadiennes en 2005 pour leur importance par rapport au niveau de richesse, derrière l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. En 1991, il se situait au 4^e rang. L'écart par rapport à la moyenne canadienne s'est même agrandi durant la période.

Tableau 10 : Évolution des dépenses de programmes des gouvernements provinciaux en proportion du PIB selon la province, 1991 et 2005

Provinces	2005		1991	
	Taux (%)	Écart p/r Québec (Points de %)	Taux (%)	Écart p/r Québec (Points de %)
Île-du-Prince-Édouard	26,2	5,1	28,3	4,4
Nouveau-Brunswick	23,4	2,3	26,1	2,2
Québec	21,1	--	23,9	--
Manitoba	20,5	(0,6)	22,2	(1,7)
Terre-Neuve	20,2	(0,9)	30,9	7,0
Nouvelle-Écosse	18,5	(2,6)	21,9	(2,0)
Saskatchewan	17,0	(4,1)	23,4	(0,5)
<i>Canada</i>	<i>16,3</i>	<i>(4,8)</i>	<i>20,1</i>	<i>(3,8)</i>
Colombie-Britannique	16,2	(4,9)	20,2	(3,7)
Ontario	14,4	(6,7)	16,9	(7,0)
Alberta	11,5	(9,6)	18,4	(5,5)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840001 et 3840004.

Calculs effectués par les auteurs.

Constat 3

Le Québec se classe parmi les provinces où le niveau des dépenses est le plus élevé (tableaux 4 à 10). Compte tenu que sa richesse relative est inférieure à celle de la moyenne canadienne, ses dépenses représentent donc un fardeau plus lourd à supporter. La tendance observée par rapport à 1991 rend le problème encore plus préoccupant.

1.3 Les besoins réels de financement des provinces

Jusqu'à maintenant, l'accent a été mis sur le niveau de dépenses des gouvernements. Cette section analyse plus spécifiquement le besoin de financement général de ces dépenses sous l'angle du fardeau à exiger directement auprès des agents économiques locaux.

1.3.1 Évolution historique des revenus autonomes du Québec

Les gouvernements dans leur ensemble possèdent deux grandes sources de financement soit les revenus autonomes et les paiements de transferts versés par d'autres paliers de gouvernement.

Les revenus autonomes proviennent principalement des impôts et taxes ainsi que des entreprises du gouvernement. Plus ce type de revenus par rapport aux revenus totaux d'un gouvernement (taux d'autonomie) est élevé, plus son niveau d'indépendance face aux autres paliers de gouvernement est important. Le tableau 11 présente l'évolution de ces variables pour le gouvernement du Québec.

Tableau 11 : Évolution des revenus et du taux d'autonomie du gouvernement du Québec, 1961-2005

(Montants en millions \$)	1961	1981	1991	2005
Gouvernement du Québec				
Revenus totaux	878	17 687	37 347	66 493
Revenus autonomes	670	13 179	29 965	54 595
Proportion des revenus totaux	76,3 %	74,5 %	80,2 %	82,1 %

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableau 3840004 et Cat. 13-213S, édition historique 1961-1986, pp. 130 et 182.

Calculs effectués par les auteurs.

Ainsi, en 2005, le taux d'autonomie du gouvernement du Québec atteignait 82,1 % ce qui signifie qu'il devait financer de 82,1 % de ses dépenses directement auprès des agents économiques du Québec.

Ce tableau illustre également la croissance marquée des revenus autonomes pour le gouvernement du Québec depuis 1981 suite à la baisse des paiements de transfert du gouvernement fédéral.

Pour identifier les dépenses publiques qu'un gouvernement doit supporter à partir de ses seuls revenus autonomes nous utiliserons l'expression *dépenses véritablement assumées par les agents économiques québécois*.

Depuis 1991, le gouvernement du Québec a vu ses dépenses per capita augmenter de 2,9 % annuellement alors que l'inflation n'a été que de 1,7 % durant la période. Or, le besoin de financement de ces dépenses a crû quant à lui de 3,0 % par année (tableau 12) suite à l'augmentation du taux d'autonomie de 80,2 % à 82,1 %. Cela occasionne donc une pression additionnelle sur les finances publiques du Québec et ultimement sur les agents économiques du Québec.

Tableau 12 : Évolution des dépenses du gouvernement du Québec véritablement assumées par les agents économiques québécois en fonction du PIB et per capita, 1961-2005

(montants en millions \$)	1961	1981	1991	2005
Dépenses totales	911	20 551	42 501	67 969
Taux d'autonomie	76,3 %	74,5 %	80,2 %	82,1 %
Dépenses véritablement assumées	695	15 313	34 100	55 807
Par rapport au PIB	6,6 %	19,0 %	22,0 %	20,5 %
Per capita	132 \$	2 339 \$	4 827 \$	7 345 \$
Taux de croissance	n/a	15,5 %	7,5 %	3,0 %

Sources : Statistique Canada, CANSIM tableaux 3840001, 3840004, 510005 et Cat. 13-213S, édition historique 1961-1986, pp. 22 et 130.

Calculs effectués par les auteurs.

1.3.2 Comparaison interprovinciale des besoins de financement

Le tableau 5 comparait les dépenses publiques per capita des gouvernements provinciaux. Le Québec se situait au 2^e rang des provinces canadiennes en 2005 derrière Terre-Neuve pour le plus haut montant de dépenses. En utilisant les ratios de dépenses en fonction de la richesse de la province, le Québec glissait au 3^e rang derrière l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick (tableau 8).

Tableau 13 : Comparaison des dépenses per capita véritablement assumées par les gouvernements provinciaux, 1991-2005

Provinces	2005			1991		
	Taux d'autonomie (%)	Montant des dépenses (\$)	Écart p/r Québec (\$)	Taux d'autonomie (%)	Montant des dépenses (\$)	Écart p/r Québec (\$)
Québec	82,1	7 345	--	80,2	4 827	--
Alberta	89,1	7 071	(274)	83,7	4 924	97
Saskatchewan	74,7	6 231	(1 114)	68,3	4 257	(570)
<i>Canada</i>	<i>79,2</i>	<i>6 144</i>	<i>(1 201)</i>	<i>79,2</i>	<i>4 444</i>	<i>(383)</i>
Ontario	83,3	5 744	(1 601)	84,7	4 357	(470)
Colombie-Britannique	80,7	5 633	(1 712)	86,8	4 701	(126)
Nouveau-Brunswick	61,6	5 369	(1 976)	62,2	3 492	(1 335)
Manitoba	64,5	5 348	(1 997)	67,0	4 076	(751)
Île-du-Prince-Édouard	56,7	4 895	(2 450)	55,6	3 141	(1 686)
Nouvelle-Écosse	56,0	4 144	(3 201)	61,2	3 121	(1 706)
Terre-Neuve	41,7	3 949	(3 396)	54,3	3 363	(1 464)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840004, et 510005.

Calculs effectués par les auteurs.

La prise en compte du taux d'autonomie vient compléter l'analyse et propulse le Québec au premier rang des provinces canadiennes en 2005 avec des dépenses per capita de 7 345 \$ soit 1 201 \$ de plus que la moyenne canadienne (tableau 13). Il s'agit du besoin réel de financement que le gouvernement du Québec devra obtenir des agents économiques locaux.

L'importance relative des dépenses publiques par rapport au PIB était plus grande pour l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick que pour le Québec (tableau 8). Mais, en tenant compte de la part que chacun doit lui-même financer, le Québec se démarque nettement au sommet du classement avec un taux de 20,5 % comparativement à 16,7 % pour l'Île-du-Prince-Édouard et 16,4 % pour le Nouveau-Brunswick (tableau 14).

Tableau 14 : Comparaison des dépenses véritablement assumées par les gouvernements provinciaux en proportion du PIB, 1991-2005

Provinces	2005		1991	
	Taux p/r PIB (%)	Écart p/r Québec (pts de %)	Taux p/r PIB (%)	Écart p/r Québec (pts de %)
Québec	20,5	--	22,0	--
Nouveau-Brunswick	16,7	(3,8)	19,1	(2,9)
Île-du-Prince-Édouard	16,4	(4,1)	18,2	(3,8)
Manitoba	15,1	(5,4)	18,8	(3,2)
<i>Canada</i>	<i>14,4</i>	<i>(6,1)</i>	<i>18,2</i>	<i>(3,8)</i>
Colombie-Britannique	14,2	(6,3)	19,4	(2,6)
Saskatchewan	14,1	(6,4)	20,0	(2,0)
Ontario	13,4	(7,1)	16,1	(5,9)
Nouvelle-Écosse	12,3	(8,2)	16,2	(5,8)
Alberta	10,4	(10,1)	17,5	(4,5)
Terre-Neuve	9,4	(11,1)	20,3	(1,7)

Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 3840001 et 3840004.

Calculs effectués par les auteurs.

Déjà en 1991, le Québec était situé au premier rang, mais depuis, l'écart qui le séparait de la moyenne canadienne s'est agrandi : de 3,8 points de pourcentage en 1991, l'écart était de 6,1 points en 2005. Rappelons toutefois que le pétrole joue un rôle important dans cet élargissement de l'écart. Il n'y a qu'à remarquer l'évolution de l'Alberta, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve durant la période pour s'en convaincre.

Par contre, en reprenant l'Ontario comme province de comparaison, l'écart au détriment du Québec s'est creusé durant la période pour atteindre 7,1 points de pourcentage en 2005.

Constat 4

Depuis la diminution des paiements de transfert du gouvernement fédéral dans les années 80, le gouvernement du Québec doit financer une proportion de plus en plus importante de ses dépenses directement auprès des agents économiques du Québec (tableaux 11 à 14). Il occupe le premier rang au Canada en termes de besoin de financement autonome. Les modifications apportées dans le budget fédéral de mars 2007 à l'égard de la bonification de 39,4 milliards de dollars des transferts fédéraux aux provinces et territoires au cours des sept prochaines années⁶ pourraient cependant modifier ce constat dans l'avenir.

1.4 Tendances et enjeux pour les prochaines décennies

Au cours des prochaines décennies, le Québec fera face à des défis de taille notamment à l'égard :

- du vieillissement démographique qui viendra restreindre la croissance économique et accentuer la pression sur le coût des services publics principalement dans le domaine de la santé;
- du vieillissement des infrastructures qui ont atteint et même dépassé leur espérance de vie utile;
- d'une dette lourde à supporter et qui limite l'offre courante de services publics;
- d'une capacité concurrentielle limitée par une faible productivité et un fardeau fiscal élevé.

1.4.1 Vieillesse démographique

Le vieillissement de la population est un phénomène mondial. Les Nations-Unies mentionnent même qu'il s'agit d'un phénomène inédit dans l'histoire de l'humanité :

L'accroissement de la proportion de personnes âgées (60 ans ou plus) s'accompagne d'une baisse de la proportion de jeunes (moins de 15 ans). D'ici 2050, le nombre de personnes âgées dans le monde dépassera celui des jeunes, et ce, pour la première fois dans le genre humain⁷.

⁶ Ministère des Finances du Canada, *Le plan budgétaire de 2007*, p. 147.

⁷ Nations Unies, *Données sur le vieillissement de la population*, (2002), p. 1.

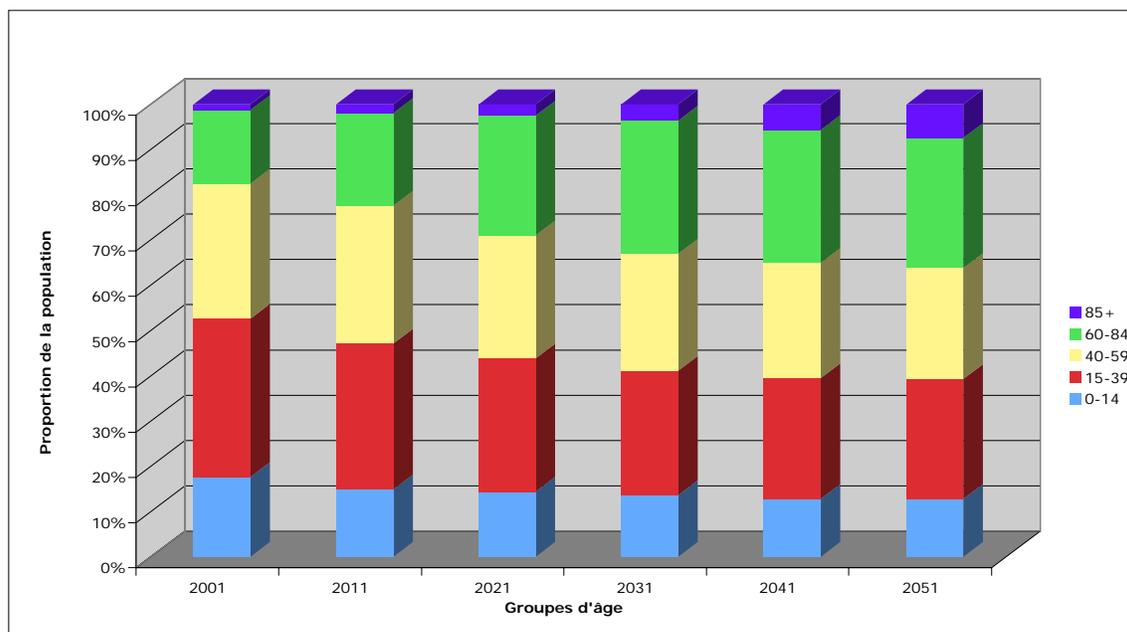
Le Québec n'échappera pas à cette situation et l'importance relative des personnes âgées continuera de croître au cours des prochaines décennies. Le graphique 1 présente l'évolution prévue des groupes d'âge de la population québécoise jusqu'en 2051.

D'entrée de jeu, le graphique situe l'importance grandissante qu'occupent les personnes de plus de 60 ans alors que les groupes d'âge plus jeune diminuent. Ainsi, en 2001, le groupe des 15-59, qui représente le cœur de la population active, constituait 64,8 % de la population totale alors que pour les 60 ans et plus cette proportion n'était que de 17,6 % soit un ratio de 3,68 personnes contre une. En 2051, ce ratio ne sera plus que de 1,41 contre un⁸.

En plus d'une population vieillissante, le Québec devra composer avec une population déclinante. En effet, selon l'hypothèse de référence, le nombre d'habitants devrait culminer en 2031 à 8,1 millions d'habitants et par la suite, se mettre à régresser.

⁸ Les statistiques de cette section sont tirées du document de l'Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051* (2003) et les projections utilisées sont celles du scénario de référence.

Graphique 1 : Évolution des groupes d'âge de la population du Québec, 2001-2055



Sources : Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051*, p. 1.
Calculs effectués par les auteurs.

La combinaison de ces deux facteurs entraînera des conséquences significatives sur les finances publiques du Québec. L'analyse portera uniquement sur les coûts de la santé, les revenus de l'État et l'économie dans son ensemble.

1.4.1.1 Impacts sur les coûts de la santé

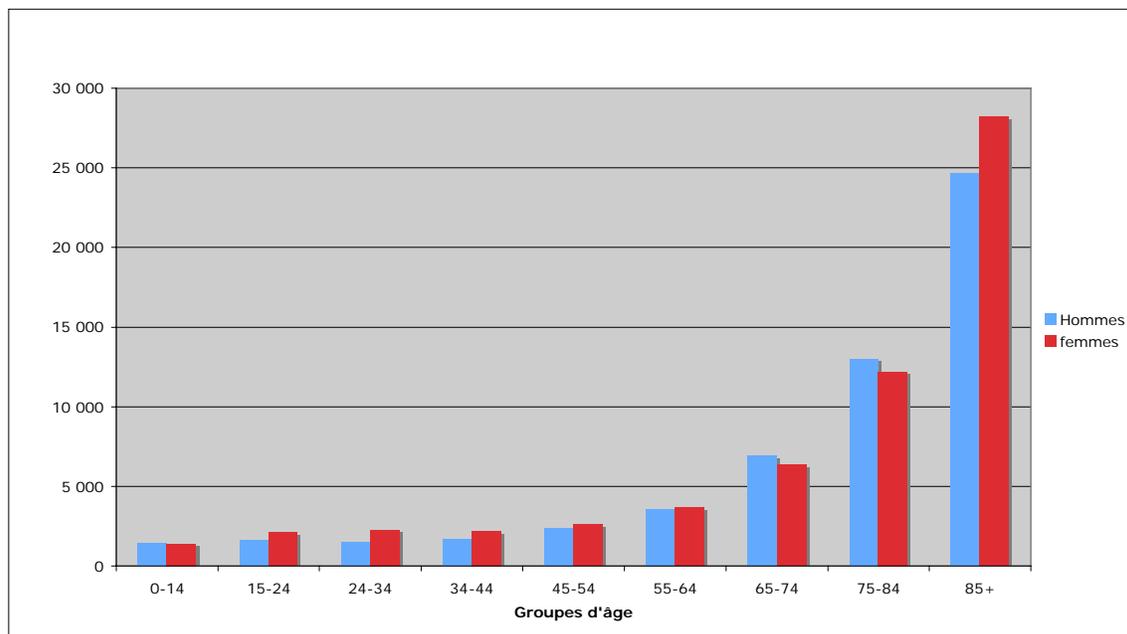
Les dépenses de santé au Québec ont atteint 21,2 milliards de dollars en 2005-06 soit 43,0 % de l'ensemble des dépenses de programmes⁹. À titre comparatif, en 1995-96, ces dépenses n'étaient que de 13,2 milliards \$ et représentaient 36,4 % des dépenses de programmes¹⁰. Il s'agit de l'un des postes de dépenses qui croît le plus rapidement.

⁹ Ministère des Finances, *Plan budgétaire 2007-08*, p. H.5.

¹⁰ Ministère des Finances, *Discours sur le budget et renseignements supplémentaires 1997-1998*, Annexe C, p. 29.

Le graphique 2 présente le coût des soins de santé par habitant au Canada en 2000-01 selon les groupes d'âge. Il fait clairement ressortir la hausse des coûts de santé à mesure que l'âge de la population augmente, particulièrement pour les personnes de 65 ans et plus.

Graphique 2 : Dépenses totales de santé par habitant selon le groupe d'âge et le sexe au Canada, 2000-2001



Source : Santé Canada, *Dépenses de santé au Canada selon l'âge et le sexe, 1980-1981 à 2000-2001*, p. 13.

En utilisant les projections démographiques du graphique 1.1 et en appliquant simplement les coûts moyens de santé pour chaque groupe d'âge à la population de 2051, le budget de la santé devrait être majoré de 88 % uniquement pour refléter la nouvelle structure des âges. Ce simple calcul très simplifié, qui ne prend pas en considération l'effet de l'inflation, démontre bien la pression énorme que le vieillissement de la population créera sur les coûts de santé au cours des prochaines décennies.

1.4.1.2 Impacts sur les autres coûts et sur les revenus du gouvernement

L'explosion des coûts pour les soins de santé pourrait être plus facilement absorbée par le gouvernement si celle-ci était accompagnée d'une baisse importante dans d'autres secteurs de dépenses ou par une augmentation des revenus budgétaires.

Du côté des autres dépenses, seul le secteur de l'éducation pourrait permettre un montant substantiel d'économie compte tenu de la taille de ce poste de dépenses et de l'anticipation d'une diminution importante des jeunes en âge de fréquenter les institutions scolaires. Toutefois, la baisse d'environ 400 000 jeunes de moins de 20 ans entre 2001 et 2051 ne devrait pas permettre de réduire ce poste de manière suffisante pour compenser les coûts additionnels pour les soins de santé résultant de l'ajout de 1,4 million de personnes de plus de 65 ans. Par ailleurs, le besoin de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée pour supporter la concurrence mondiale nécessitera des investissements majeurs dans le domaine de l'éducation.

Du côté des revenus, certains pourraient croire que l'imposition des revenus de retraite de la génération de personnes âgées la plus riche de l'histoire de l'Humanité sera suffisante pour assurer l'équilibre budgétaire. Malheureusement, des régimes privés mieux garnis et des héritages importants qui pourraient permettre une hausse de la consommation des ménages, ou la hausse probable des revenus de placements ne compenseront pas la perte importante de revenus en provenance de la population active qui, elle, sera fortement réduite.

Lors de la retraite, les personnes subissent généralement une baisse de revenu (les revenus les plus élevés se situant généralement dans la tranche des 50 – 60 ans) qui devrait résulter en une diminution du taux moyen d'imposition. De plus, le profil de consommation des gens plus âgés ne devrait pas permettre de maintenir le rythme actuel de croissance des revenus provenant des taxes à la consommation.

Une étude réalisée par des chercheurs du gouvernement du Canada conclut que pour les provinces de l'est du Canada (provinces maritimes et Québec), il faudrait relever le taux moyen d'imposition de 33,7 % qu'il était en 1999 à 45 % en 2047 pour simplement maintenir l'équilibre budgétaire et assumer le coût des nouvelles dépenses¹¹.

1.4.2 Infrastructures

Un autre poste de dépenses qui pourrait subir des hausses importantes au cours des prochaines années est celui de l'entretien et de la réparation des infrastructures

¹¹ Développement des ressources humaines Canada, *Le vieillissement démographique augmentera-t-il les inégalités entre les régions au Canada*, (2002), p. 12.

particulièrement au niveau des routes. Au Québec, il y a près de 12 000 ouvrages d'art dont 4 500 ponts et ponceaux et 400 murs, tunnels, stations de pompage (...), sous la responsabilité du ministère des Transports du Québec. L'ensemble des ouvrages d'art représente un actif d'environ 9 milliards \$¹².

Selon les statistiques du ministère des Transports, 73,1 % de la valeur des ouvrages d'art sous sa responsabilité ont été construits dans les années 60 et 70. Considérant que ces infrastructures ont généralement une durée de vie utile variant entre 40 et 50 ans, des dépenses majeures devront être réalisées au cours des prochaines décennies. En janvier 2007, il y avait au Québec 2 301 structures qui nécessitaient des travaux au cours des 5 prochaines années, soit 47 % de l'ensemble.

La *Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde* a produit en octobre 2007 un rapport dans lequel elle recommande :

l'adoption d'un programme s'étendant sur au moins dix ans, au terme duquel la proportion des ponts en bon état, tel que mesuré par l'indice d'état, passerait de leurs seuils, en 2005, de 53,6 % (pour les ponts du réseau routier supérieur) et de 51,0 % (pour les ponts du réseau routier municipal) à 80 % pour les deux réseaux au terme du programme¹³.

Dans cette foulée, le gouvernement du Québec a annoncé en octobre dernier un premier programme quinquennal d'investissements dans les infrastructures de 29,7 milliards \$¹⁴.

1.4.3 Dette du gouvernement du Québec

Bien que le gouvernement du Québec soit techniquement en situation d'équilibre budgétaire depuis l'exercice 1998-99, la dette directe consolidée est passée de 60,7 milliards \$ à ce moment à 83,7 milliards \$ en 2005-06. En ajoutant le passif net au titre des régimes de retraite, le total atteint 118,3 milliards \$ comparativement à 101,1 milliards \$ en 1998-99¹⁵.

¹² Transport Québec, *Le rôle du ministère des Transports*, (2007), pp. 4 et 7.

¹³ Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *Rapport de la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde*, (2007), p.14.

¹⁴ Cabinet du Premier ministre du Québec, *Le gouvernement Charest lance un des plus grands chantiers économiques de l'histoire du Québec*.

¹⁵ Ministère des Finances, *Plan budgétaire 2007 – 2008*, p. H.15.

Tel que présenté dans la partie précédente, le Québec occupait en 2004 la première position parmi les provinces canadiennes en ce qui a trait au service de la dette et ce, que ce soit en ayant recours au montant per capita ou au taux par rapport au PIB.

Lorsque l'endettement résulte du financement des immobilisations, il peut ainsi apporter des bénéfices appréciables aux générations futures mais les trois quarts de la dette du Québec ont été accumulés au cours des 30 dernières années pour financer des dépenses courantes¹⁶.

Le poids élevé de cette dette a deux conséquences majeures. D'abord, les recettes budgétaires affectées au service de la dette privent les citoyens de services publics courants. Ainsi, en 2005-2006, le service de la dette a accaparé 12,6 cents de chaque dollar de revenus du gouvernement du Québec. Ce taux était de seulement 5,2 cents en 1970-71¹⁷.

De plus, une dette élevée constitue un risque financier important puisque toute hausse des taux d'intérêt est susceptible d'occasionner un fardeau supplémentaire à supporter ce qui pourrait se traduire ultérieurement par des diminutions de services ou, pour conserver le même niveau des dépenses publiques, des hausses du fardeau fiscal. Selon le ministère des Finances du Québec, après la prise en compte des instruments financiers dérivés, 26,8 % de la dette totale était à taux variable¹⁸ et pourrait ainsi réagir rapidement advenant une hausse des taux sur les marchés financiers.

Le *Fonds des générations* mis sur pied par le gouvernement en 2006 vise à réduire le poids de la dette à 25 % du PIB en 2025 ce qui devrait permettre de diminuer le service de la dette et la vulnérabilité des finances publiques à des hausses de taux d'intérêts. Au 31 mars 2007, le Fonds disposait d'une somme de 578 millions \$ au terme de sa première année d'existence¹⁹.

¹⁶ Ministère des Finances, *Le Fonds des générations*, (2006), p. 1.

¹⁷ *Ibid.*, p. H.13.

¹⁸ *Ibid.*, p. D.25.

¹⁹ *Ibid.*, p. I.6.

1.4.4 Capacité concurrentielle de l'économie du Québec

Un autre défi majeur qu'aura à relever le Québec au cours des prochaines décennies sera sa capacité de rivaliser sur le plan commercial avec les autres économies. Le Québec est fortement ouvert sur le monde. En 2006, les exportations ont compté pour 53,3 % du PIB alors que les importations représentaient 54,8 % de la demande intérieure totale²⁰.

Deux facteurs importants influencent fortement la capacité du Québec à concurrencer les marchés internationaux : la fiscalité et la productivité des travailleurs.

1.4.4.1 La fiscalité

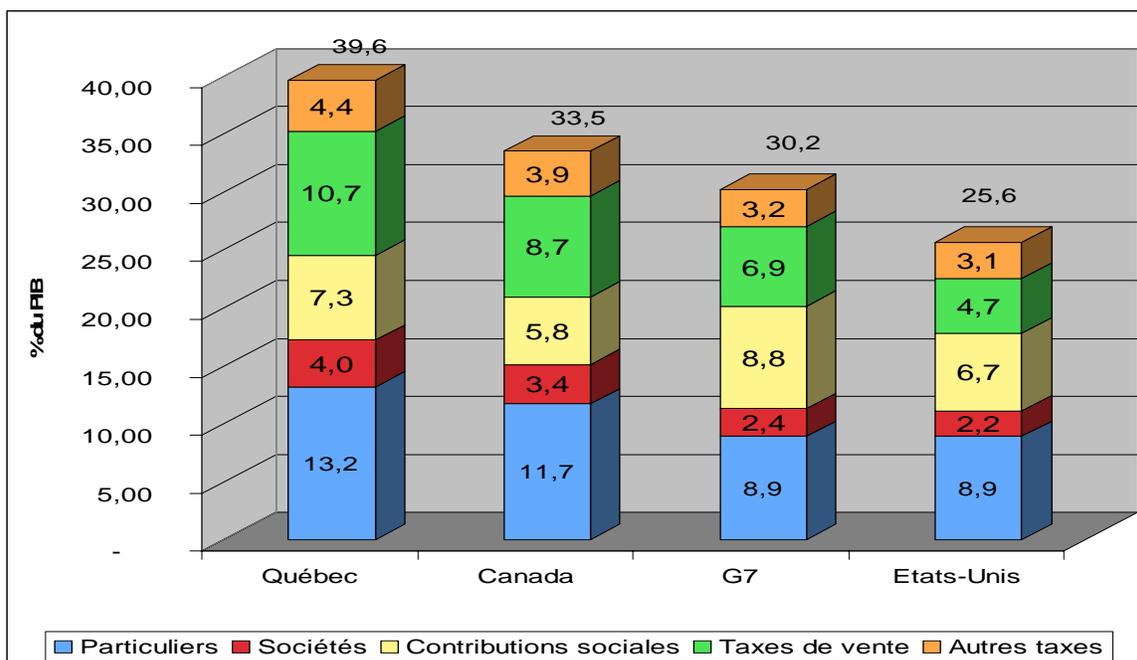
Le niveau élevé des dépenses publiques du Québec l'oblige à supporter une fiscalité plus lourde que celle des autres provinces canadiennes et même que celle de plusieurs de ses partenaires commerciaux.

Comme l'indique le graphique 3, les recettes fiscales totales du Québec atteignaient 39,6 % du PIB en 2004 contre 33,5 % au Canada et 25,5 % aux États-Unis. Ce taux nettement supérieur limite sa capacité concurrentielle et freine sa croissance économique.

La composition des recettes fiscales est également un facteur important à considérer. Au Québec, elles proviennent principalement des impôts sur la production (particuliers et sociétés) auxquels il faut ajouter les contributions sociales, elles aussi prélevées sur les revenus de travail. En 2004, ces trois sources représentaient 24,5 % du PIB pour le Québec, 20,9 % pour le Canada dans son ensemble et 17,8 % pour les États-Unis. Les pays formant le G7 se situent entre le Canada et les États-Unis à 20,1 % du PIB. Une fiscalité fortement orientée sur les facteurs de production élève les coûts de production principalement au niveau de la main-d'œuvre et diminue la capacité concurrentielle.

²⁰ Institut de la statistique du Québec, *Tableau 2.2 : Produit intérieur brut selon les dépenses, Québec, 2000-2006.*

Graphique 3 : Répartition des recettes fiscales en pourcentage du PIB, 2004



Sources : Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec, 2006*, pp. 83 et 97; OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2005*, pp. 88, 118, 119, 136 à 138, 149 à 155, 192 à 198.

1.4.4.2 La productivité des travailleurs québécois

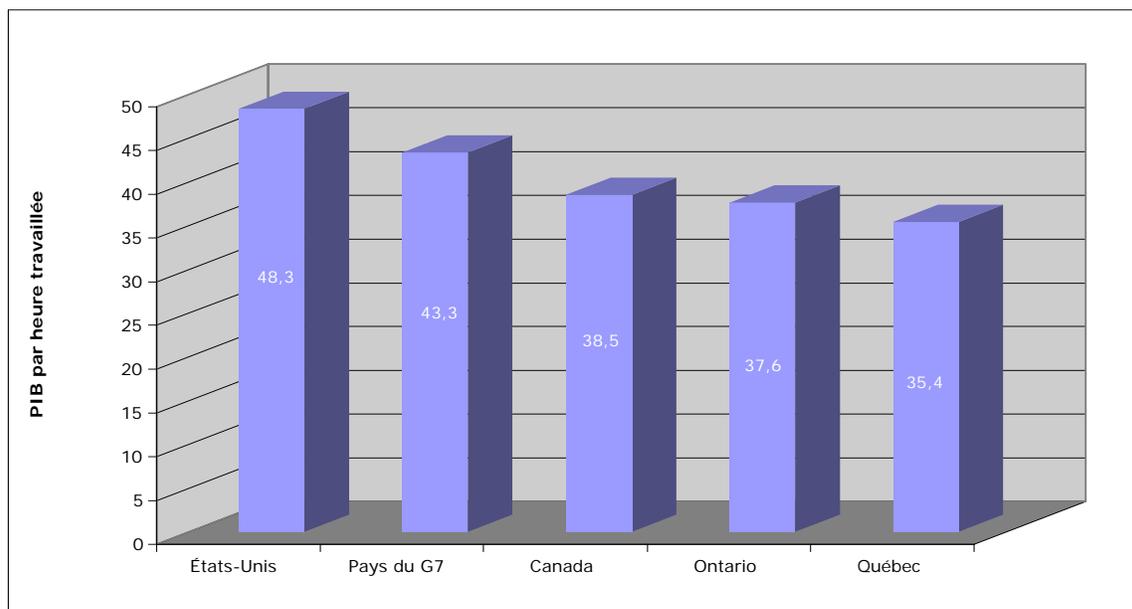
La productivité est un élément clé de la compétitivité internationale. En effet, plus le niveau de productivité est élevé, plus la production par ressource utilisée est grande. Or, comme l'indique le graphique 4, le Québec est en retard sur ses partenaires commerciaux à cet égard.

Par exemple, en utilisant les États-Unis comme point de référence, le Québec accuse une perte de production de 26,7 % pour chaque heure travaillée. Comparativement à l'Ontario, l'écart est de 5,9 %²¹.

Par ailleurs, la montée continue du dollar canadien par rapport à la devise américaine accentue davantage la problématique de la productivité.

²¹ Pour visualiser la perte en dollars par heure travaillée, le lecteur peut soustraire un chiffre de l'autre dans le graphique.

Graphique 4 : Productivité selon la région, 2005*



* Pour des fins de comparaisons, le PIB de chaque région a été converti en dollars américains.

Sources : OCDE, *Estimates of labour productivity for 2005*; Statistique Canada, CANSIM V15871092et V15874017; Institut de la statistique du Québec, *Comparaisons interprovinciales*, Tableau 4.1.

Constat 5

Les défis qui attendent le Québec en matière de dépenses publiques au cours des prochaines années nécessiteront des ressources financières majeures qui occasionneront indéniablement des impacts économiques importants notamment sur la capacité concurrentielle. Le gouvernement du Québec devra effectuer des choix majeurs et même déchirants pour financer ces nouvelles dépenses publiques.

1.5 Conclusion sur les finances publiques

Cette section ne vise pas à dramatiser la situation des finances publiques du Québec ou à alarmer la population sur les difficultés qu'il faudra surmonter au cours des prochaines décennies. Elle cherche simplement à soulever certains faits que l'on ne peut ignorer et qui risquent de déterminer tout l'environnement fiscal des prochaines années au Québec.

L'analyse des dépenses publiques du Québec démontre que celles-ci ont crû fortement depuis les années soixante et qu'elles se situent maintenant parmi les plus élevées au Canada. Cette situation n'est pas problématique en soi, mais elle le devient lorsque ces dépenses sont mises en relation avec un niveau de richesse nettement inférieur à la moyenne canadienne.

Pire encore jusqu'à tout récemment, la baisse des paiements de transfert du gouvernement fédéral a fait en sorte que la part de ces dépenses qu'il doit assumer et financer directement auprès des agents économiques du Québec le propulse au premier rang des provinces canadiennes pour les besoins de financement. Les données récentes ne sont malheureusement pas encore disponibles.

Malgré un contrôle serré, le taux de croissance des dépenses du Québec excède le taux d'inflation et les défis qui s'annoncent pour les prochaines décennies forceront les gouvernements à devoir effectuer des choix difficiles. Si les ressources disponibles obligent le gouvernement à choisir entre un investissement dans la santé ou l'instauration d'un programme pour une activité culturelle ou sportive, il y a fort à parier qu'il tranchera rapidement. Les ressources nécessaires pour financer entre autres les coûts de santé, le service de la dette et les infrastructures du Québec risquent de bouleverser le financement traditionnel des gouvernements d'autant plus que l'importance relative de la population active diminuera créant ainsi des pressions énormes sur les entrées fiscales.

Chapitre 2 : La réceptivité de la population

Le portrait que nous venons de brosser ne peut laisser personne indifférent. Il présente des caractéristiques incontournables auxquelles il faudra indubitablement trouver des solutions.

Mais cela exigera :

- d'intervenir rapidement afin de ne pas laisser au temps le soin de détériorer la situation. Le Québec pourrait alors se retrouver devant une situation insoutenable à moyen et à long terme; et
- d'implanter des méthodes de financement mieux adaptées à la réalité des coûts des services publics. Cela permettrait à la fois de responsabiliser davantage les utilisateurs de ces services et de moduler l'offre selon les besoins réels de la population.

Le financement actuel de la majorité des services publics provient du fonds général des revenus. Or, celui-ci est alimenté par les taxes et les impôts qui n'ont aucun lien avec les services qu'ils servent à financer. Ce mode de financement procure ainsi une illusion de *gratuité* des services publics auprès de la population, ce qui peut conduire au gaspillage des ressources et à une surconsommation.

L'introduction d'un financement axé sur la récupération des coûts encourus permet de corriger cette situation. Toutefois, demander une contribution directe à des utilisateurs qui bénéficient actuellement de services publics gratuits ou à un prix inférieur au prix réel représente un défi de taille à surmonter. La population du Québec est-elle prête pour ce virage? C'est ce que nous tenterons d'évaluer dans cette partie de l'analyse.

L'acceptation sociale et politique de ce mode de financement soulève plusieurs questions dont plusieurs s'appuient davantage sur la perception que sur les faits :

- le problème est-il si important?
- comment le gouvernement utilisera-t-il cet argent?

- l'introduction d'un frais peut-elle influencer sur la demande de services?
- comment les personnes à faible revenu pourront-ils payer ce frais?

Sans fournir de réponses précises à chacune de ces questions, les sondages d'opinion permettent néanmoins d'obtenir un portrait assez juste de la pensée collective. Précisons d'abord que les objectifs des sondages répertoriés, bien que plus orientés dans le domaine du transport, varient beaucoup, passant du financement du transport en commun, aux péages sur les routes et aux problèmes et priorités concernant la vie sociale. Il s'ensuit que les questions posées ne sont pas homogènes ce qui peut biaiser les résultats de façon non mesurable. Nous nous limiterons donc à souligner les tendances plutôt que des résultats spécifiques.

2.1 Sondage sur le transport en commun (2004)

En février 2004, la firme Léger Marketing a réalisé un sondage pour connaître l'opinion des Québécois à l'égard du financement du transport en commun²². Pour ceux qui ont répondu « oui » à la question *Croyez-vous qu'il est nécessaire de mettre en place une mesure pour accroître le financement du transport en commun?*, il était demandé de choisir, *parmi les mesures suivantes, celle que vous considérez comme la plus acceptable* (1 seul choix). Le tableau 15 présente les résultats obtenus.

Plusieurs informations intéressantes se dégagent de ce tableau. D'abord, les augmentations de taxes viennent en dernier lieu, loin derrière, particulièrement pour la taxe de vente. Deux facteurs peuvent expliquer cette situation :

- comme il n'y a aucune garantie que les montants récoltés iront directement au financement du transport en commun, les répondants peuvent s'avérer sceptiques quant à l'utilisation des sommes;
- le faible lien entre la taxe et le service à financer, spécialement pour la taxe de vente, ne permet pas d'associer cette source de revenu à un mode de financement pour le transport en commun.

²² Léger Marketing, *Opinions et attentes des Québécois à l'égard du financement du transport en commun*. Le sondage a été réalisé du 18 au 22 février 2004 auprès de 1 000 Québécois(es) âgé(e)s de 18 ans et plus. Le taux de réponse était de 60,6 %. La marge d'erreur maximale est de $\pm 3,4$ %, et ce, 19 fois sur 20.

Tableau 15 : Mesure considérée comme la plus acceptable parmi les répondants qui pensent nécessaire la mise en place d'une mesure pour accroître le financement du transport en commun (1 seul choix)

	Total	Montréal	Québec	Autres régions
Péages routiers (ponts ou autoroutes)	43 %	37 %	40 %	51 %
Taxe sur le stationnement	20 %	23 %	17 %	17 %
Augmentation à même l'impôt sur le revenu	15 %	14 %	18 %	17 %
Augmentation des coûts d'immatriculation	8 %	9 %	12 %	7 %
Augmentation de la taxe sur l'essence	8 %	11 %	9 %	5 %
Augmentation de la taxe sur la vente	5 %	7 %	5 %	4 %

Source : Léger Marketing, *Opinions et attentes des Québécois à l'égard du financement du transport en commun*, p. 7.

L'appui plus important pour une augmentation à même l'impôt sur le revenu peut provenir du fait qu'il ne s'agit pas ici d'une augmentation véritable. En effet, il ne s'agit que d'une ponction plus importante du gouvernement à l'intérieur des recettes déjà perçues à ce titre.

Les éléments qui obtiennent le meilleur support de la part des répondants sont davantage reliés à l'utilisation de l'automobile, soit les péages routiers et la taxe sur les stationnements. Ces éléments sont clairement identifiables et peuvent ainsi permettre un meilleur suivi de la part de la population quant à l'utilisation qui est faite des sommes recueillies.

Un dernier point à signaler concerne les écarts entre les différentes régions. Les répondants des régions de Montréal et Québec sont beaucoup plus favorables à l'augmentation des taxes que ceux qui sont à l'extérieur de ces deux régions alors que pour les péages sur les routes, c'est la situation inverse qui prévaut. Cette situation s'avère tout à fait compréhensible étant donné que le transport en commun est principalement concentré dans les régions de Montréal et de Québec.

Ce sondage indique donc qu'un financement en lien avec le service et près des utilisateurs doit être privilégié.

2.2 Groupes de discussion du gouvernement fédéral

Plus récemment, en juin 2007, le gouvernement du Canada a rendu public les résultats d'une série de 14 groupes de discussion menés à travers le Canada pour connaître l'opinion des Canadiens sur divers sujets dont notamment les perceptions quant aux besoins et aux priorités en matière d'infrastructure et la compréhension des différents mécanismes de financement pour les collectivités locales²³. Le tableau 16 présente les résultats d'ensemble pour le Québec, le Canada et l'Ontario.

Ce tableau indique d'abord que la région influence peu les résultats. De plus, comme cela était le cas pour le sondage de Léger Marketing (tableau 15), l'augmentation des taxes représente l'avenue la moins prisée de la population puisqu'elle se classe au dernier rang des alternatives soumises. L'augmentation de frais d'utilisation obtient un taux d'adhésion nettement supérieur.

Tableau 16 : Niveau de soutien à diverses options visant à fournir aux administrations locales un accès à un financement accru au Canada, au Québec et en Ontario

Proportion qui soutien quelque peu/fortement	Canada	Québec	Ontario
Transfert de revenus provenant de la taxe d'accise sur l'essence	81 %	72 %	83 %
Augmentation des taxes foncières des entreprises	47 %	45 %	48 %
Émission d'obligations ou financement de la dette pour financer des projets	46 %	45 %	47 %
Plus d'imposition de droits de péages sur les autoroutes et les ponts	41 %	41 %	39 %
Imposition de plus de frais pour les coûts réels des programmes et services d'eau, la cueillette des ordures et le transport en commun	36 %	35 %	36 %
Augmentation de la taxe foncière résidentielle	15 %	13 %	17 %

Source : The Strategic Counsel, Recherche qualitative, *Un « instantané » des opinions des Canadiens sur leur milieu bâti et le rôle du gouvernement du Canada*. <http://www.infrastructure.gc.ca/mc-cm/pub_opinion/10_figure_51_f.shtml>.

Les options qui obtiennent le plus de soutien représentent, en fait, des moyens de financement qui ne puisent pas directement, à court terme, dans les goussets des citoyens. Toutefois,

²³ The Strategic Counsel, Recherche qualitative, *Un « instantané » des opinions des Canadiens sur leur milieu bâti et le rôle du gouvernement du Canada*. Les rencontres ont eu lieu entre le 19 et le 22 février 2007. Pour le Québec, des rencontres ont eu lieu à Montréal (21 février) et à Trois-Rivières (22 février).

comme cela était le cas dans le sondage de Léger Marketing en 2004 (tableau 15), les frais d'utilisation obtiennent un support beaucoup plus élevé que les taxes générales.

Lors des discussions, il est ressorti que :

Même si la société est généralement en faveur de la taxation pour fournir des biens et services publics, les participants n'appuyaient pas les hausses de taxe ni l'imposition de frais d'utilisation, de droits de péages ou d'autres frais nouveaux. En théorie, la population croit que ces mesures pourraient constituer des instruments stratégiques efficaces, mais elle n'appuie pas leur mise en œuvre, car tous les groupes ont dit croire fermement que les gouvernements pourraient répondre aux besoins d'infrastructure en faisant meilleur usage des budgets existants, c'est-à-dire en éliminant le gaspillage, les doubles emplois et les autres pratiques non efficaces²⁴.

Ainsi, le gouvernement se doit d'abord de démontrer une saine gestion avant que la population ne se montre favorable à payer davantage pour les services publics. Toutefois, les répondants sont conscients qu'un manque évident de financement est responsable de la dégradation des routes dans de nombreuses localités. L'application d'un financement dédié à certains services pourrait s'avérer un premier pas pour redonner confiance à la population qui pourrait alors être plus en mesure d'évaluer l'utilisation faite des fonds.

2.3 Sondage sur le Plan de transport de la ville de Montréal

En mai 2007, la Ville de Montréal a déposé son *Plan de transport* dans lequel elle prévoit des projets d'infrastructures de l'ordre de 8,1 milliards \$ au cours des 20 prochaines années²⁵. Parmi les avenues de financement envisagées, signalons un réaménagement des frais chargés aux utilisateurs du transport en commun, une taxe sur le stationnement hors rue de longue durée et l'introduction de péages sur les ponts ceinturant l'île de Montréal et sur le réseau autoroutier de l'île de Montréal.

Suite à ce dépôt, un sondage Unimarketing-La Presse²⁶, rendu public en juin 2007, indiquait que 65 % des Montréalais (68 %, si on ne retient que ces derniers) et des banlieusards (61 %, si on ne retient que ces derniers) interrogés seraient favorables à la mise en place d'un péage

²⁴ *Idem*, p. 4.

²⁵ Ville de Montréal, *Plan de transport 2007 : Réinventer Montréal*, p. 136.

²⁶ Le sondage a été réalisé par téléphone auprès de 515 Montréalais et 514 des banlieues nord et sud de Montréal entre les 22 et 24 mai 2007.

sur les ponts de Montréal. Cependant, 57 % des répondants sont défavorables aux péages sur les autoroutes²⁷.

Selon les résultats du sondage, l'introduction de péages sur les ponts entraînerait 15 % des répondants à utiliser davantage les transports collectifs. 21 % des banlieusards disent même que cela les inciteraient réduire leurs déplacements dans la métropole.

Une proportion élevée de répondants, soit 72 %, estiment que les revenus du péage doivent servir à financer le transport en commun démontrant ainsi l'importance du lien entre le financement et le service public.

Selon les sondeurs,

[...] le péage reste tout de même un sujet controversé [...] On observe ainsi que, en banlieue, 56 % des gens se sont dits spontanément défavorable au péage alors que seulement 42 % d'entre eux y étaient favorables. À l'inverse, 54 % des Montréalais se sont dits pour l'installation du péage et 42 % contre²⁸.

Toutefois, si l'on garantit que les péages n'affecteront pas la circulation (par exemple en introduisant le péage électronique), « l'appui au péage passe alors de 54 % à 68 % chez les Montréalais, et de 42 % à 61 % dans les banlieues²⁹ ».

2.4 Opinion des Québécois quant au financement du réseau routier

En septembre 2007, l'Institut économique de Montréal a publié un rapport de recherche intitulé *Opinion des Québécois quant au financement du réseau routier*³⁰. Ce sondage a été mené à la fin des travaux de la *Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde* et suit l'appel du président de cette Commission, M. Pierre-Marc Johnson, en juillet 2007 relativement aux structures à dalle épaisse sans armature de cisaillement. À cette occasion, le ministère des

²⁷ Alibeu, Séverine, *Sondage : à Montréal, l'idée du péage sur les ponts plaît*, p. 1 et 2.
<<http://ecologie.caradisiac.com/Sondage-a-Montreal-l-idee-du-peage-sur-les-ponts-plaint-065>>.

²⁸ *Idem*, p. 2.

²⁹ *Idem*, p. 2-3.

³⁰ Le sondage a été réalisé par Léger Marketing au moyen d'entrevues téléphoniques auprès de 1002 Québécois de 18 ans et plus du 19 au 23 septembre 2007. La marge d'erreur maximale est de $\pm 3,1$ %, et ce, 19 fois sur 20.

Transports avait identifié 135 structures potentiellement problématiques³¹ créant ainsi un sentiment d'insécurité parmi les usagers de la route.

Tableau 17 : Opinion des Québécois relativement au financement des investissements dans le réseau routier selon la région

Qui devrait payer les investissements?	Ensemble du Québec	Île de Montréal (514)	Région de Montréal (450)	Autres régions
Les utilisateurs* uniquement	24 %	29 %	22 %	23 %
Principalement les utilisateurs avec une participation des contribuables*	35 %	35 %	38 %	34 %
Principalement les contribuables avec une participation des utilisateurs	23 %	20 %	21 %	26 %
Les contribuables uniquement	12 %	10 %	15 %	12 %
Ne sait pas	5 %	5 %	5 %	5 %

* Les utilisateurs paient la taxe sur l'essence, les frais d'immatriculation et de permis ainsi qu'éventuellement des péages. Les contribuables paient la taxe de vente et des impôts sur le revenu.

Source : Institut économique de Montréal, *Opinion des Québécois quant au financement du réseau routier*, p. 6.

Le tableau 17 présente l'opinion des Québécois sur les groupes qui devraient assumer le financement des infrastructures. Il ressort clairement que ce sont les utilisateurs, uniquement ou principalement, qui devraient supporter ce fardeau avec 59 % des répondants contre seulement 35 % pour la contrepartie des contribuables. Contrairement au sondage de Léger Marketing en 2004 (tableau 15), les résidents de Montréal et de la région montréalaise sont les plus favorables à ce que les utilisateurs soient les plus impliqués dans le financement.

Parmi les moyens de mise à contribution des utilisateurs, les péages sur les principaux axes routiers du Québec constituent celui qui est considéré comme le plus favorable par 52 % des répondants. La taxe sur l'essence suit avec 18 % puis viennent les frais d'immatriculations et les permis de conduire (12 %) et la tarification périodique du kilométrage effectué (11 %).

Les répondants privilégient l'application de péages électroniques dans une proportion de 78 %³². Ce sont les autoroutes principales qui représentent le meilleur endroit pour appliquer

³¹ Communiqué du ministère des Transports du Québec du 6 septembre 2007.
<<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Septembre2007/06/c6096.html>>.

³² Institut économique de Montréal, *Opinion des Québécois quant au financement du réseau routier*, pp. 7 et 9.

des péages avec 67 % des répondants qui y sont favorables. Suivent par la suite les ponts et tunnels avec 64 % et l'ensemble des autoroutes du Québec avec 58 %.

En vingt ans, c'est un changement marqué puisqu'au début des années 1980, les derniers péages autoroutiers ont été abolis au Québec. Les mœurs ont à ce point évolué que maintenant, un Québécois sur quatre pense même que seuls les utilisateurs devraient financer les réseaux routiers. Dans le même esprit, les gens ne croient plus qu'il appartient seulement à l'État d'assumer ces coûts : seulement un citoyen sur dix (12 %) estime qu'il appartient encore au gouvernement de financer seul ces milliards³³.

2.5 Sondage relatif au financement des infrastructures routières dans la région du Montréal métropolitain

En décembre 2007, la Fédération des chambres de commerce du Québec a rendu public un sondage relatif au financement des infrastructures routières dans la région du Montréal métropolitain³⁴.

Cette fois, le sondage porte uniquement sur l'application de frais et, comme pour les sondages précédents, l'application de péages électroniques sur les ponts et autoroutes obtiennent la préférence des répondants avec un taux de 58 % devant l'augmentation des frais d'immatriculation (10 %) et du permis de conduire (8 %). 17 % des répondants rejettent toute forme d'augmentation.

Le sondage nous indique également que 53 % des répondants souhaitent que les péages se limitent aux seules nouvelles constructions alors que 40 % accepteraient qu'ils s'appliquent à l'ensemble des ponts et autoroutes.

2.6 Conclusion sur la réceptivité de la population

Bien que ces sondages soient difficilement comparables les uns aux autres et que la prudence soit de mise dans l'extrapolation et l'interprétation des résultats, il apparaît évident que la population québécoise préfère l'introduction de frais d'utilisation à l'augmentation des taxes et

³³ Duddin, Jean-Maurice, *Oui aux péages*, p. 1.

³⁴ Fédération des chambres de commerce du Québec, *Financement des infrastructures routières - Montréal métropolitain*. Ce sondage, réalisé par *Baromètre*, Le sondage a été réalisé auprès de 400 personnes de la région métropolitaine de recensement de Montréal du 31 octobre au 16 novembre 2007. Le taux de réponse a été de 56,8 % et l'erreur maximale est de ± 5 %, et ce, 19 fois sur 20.

des impôts particulièrement pour le financement du réseau routier. De manière plus spécifique, l'introduction de péages semble la voie privilégiée par la population.

Le manque de confiance de la population relativement à l'utilisation des sommes par les différents paliers de gouvernement explique en partie cette situation ce qui obligera ces derniers à démontrer beaucoup de transparence dans l'application de la tarification.

Un peu plus de 20 ans après la disparition des derniers péages sur les routes du Québec, la population semble donc prête à revenir à ce mode de financement. Avec toutes les réserves qui s'imposent, la population semble de plus en plus favorable à ce que l'on applique le principe de l'utilisateur-payeur pour le financement des services publics au Québec.

Conclusion

Le niveau élevé des dépenses publiques et l'ampleur des changements structurels qui s'annoncent au cours des prochaines décennies forcent le Québec à entreprendre rapidement une réflexion en profondeur sur la pertinence et le niveau de ses dépenses publiques, sur l'efficience de leur production et de leur distribution ainsi que sur leur mode financement.

Depuis les dernières années, le Québec figure parmi les provinces qui effectuent le meilleur contrôle de ses dépenses publiques. La création du *Fonds des générations* et les modifications apportées au calcul des paiements de transferts par le gouvernement fédéral à compter de 2008 sont d'autres éléments favorables qui aideront le Québec à faire face à ses responsabilités. Il faut poursuivre dans cette voie et oser remettre en question des éléments qui peuvent actuellement apparaître comme immuables.

La théorie économique démontre que la meilleure façon d'accroître l'efficacité de l'offre de biens et services est par la réalité des prix. Celle-ci permet d'accroître la qualité des services offerts, de mieux cibler la clientèle, d'établir le juste équilibre entre l'offre et la demande afin d'éviter le gaspillage et de redonner un meilleur contrôle à l'utilisateur.

Or, peu de services publics au Québec font l'objet d'une offre basée sur leur coût véritable. Ainsi, les Québécois ont donc une forte propension à réclamer des services publics qui vont au-delà de la capacité de payer des gouvernements et ainsi à vivre au-dessus de leurs moyens.

L'ampleur des défis qu'aura à relever le Québec très prochainement l'oblige à recourir immédiatement à tous les moyens à sa disposition pour demeurer en contrôle de ses dépenses publiques et à adopter des méthodes novatrices de financement.

La tarification pourrait alors devenir une solution privilégiée pour accroître l'efficacité des services publics et responsabiliser la population aux coûts réels de ceux-ci. L'illusion de gratuité

qu'offre le financement selon la capacité contributive conduit à une mauvaise affectation des ressources et ultimement à une surconsommation malsaine.

Une prise de conscience collective s'avère nécessaire pour recentrer l'offre de services publics sur les besoins véritables des utilisateurs. La tarification ressort comme un outil de premier plan pour y parvenir. Déjà les divers paliers de gouvernement disposent de cadres d'application permettant un recours plus intensif.

Les sondages d'opinion indiquent que la population est plus favorable à l'introduction des frais d'utilisation pour les utilisateurs de services publics qu'à des hausses d'impôts ou de taxes, mais elle souhaite que les sommes recueillies soient affectées spécifiquement au service pour lequel elles ont été perçues.

L'état de situation présenté dans ce document ne cherche pas à créer un sentiment de panique. Au contraire, il vise à devenir l'assise d'une réflexion élargie sur l'avenir du financement des services publics au Québec. Le rapport de la *Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde*, l'annonce d'un plan quinquennal de près de 30 milliards de dollars qui a suivi en octobre dernier, puis, plus récemment, la création par le gouvernement d'un groupe de travail sur la tarification témoignent de l'urgence de tenir un tel débat qui devrait conduire, avec l'appui de la population, à des gestes concrets rapidement.

Cette première d'une série d'études sur la tarification de la *Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques* lui permet de participer activement à cette réflexion qui s'amorce. La Chaire entend poursuivre sa contribution par d'autres analyses qui permettront d'alimenter les différents intervenants.

Annexe :

Liste des séries CANSIM utilisées, selon le tableau

Tableau 1 : V688780, V689070, V689383, V689659, V691380, V689396, V689663, V41694081 et V11

Tableau 2 : V687239, V687179, V687191, V687203, V687215, V687227, V687251, V687263, V687275, V687287, V687299, V1, V2, V3 et V8 à V15

Tableau 3 : V691647, V691567, V691583, V691599, V691615, V691631, V691663, V691679, V691695, V691711, V691727, V1, V2, V3 et V8 à V15

Tableau 4 : V688780, V689070, V689383, V689659, V691380, V689396, V689663, V687239 et V41694081

Tableau 5 : V689383, V689268, V689291, V689314, V689337, V689360, V689406, V689429, V689452, V689475, V689498, V1, V2, V3 et V8 à V15

Tableau 6 : V689389, V689274, V689297, V689320, V689343, V689366, V689412, V689435, V689458, V689481, V689504, V1, V2, V3 et V8 à V15

Tableau 7 : V689383, V689268, V689291, V689314, V689337, V689360, V689406, V689429, V689452, V689475, V689498, V689389, V689274, V689297, V689320, V689343, V689366, V689412, V689435, V689458, V689481, V689504, V1, V2, V3 et V8 à V15

Tableau 8 : V689383, V689268, V689291, V689314, V689337, V689360, V689406, V689429, V689452, V689475, V689498, V687239, V687179, V687191, V687203, V687215, V687227, V687251, V687263, V687275, V687287, V687299

Tableau 9 : V689389, V689274, V689297, V689320, V689343, V689366, V689412, V689435, V689458, V689481, V689504, V687239, V687179, V687191, V687203, V687215, V687227, V687251, V687263, V687275, V687287, V687299

Tableau 10 : V689383, V689268, V689291, V689314, V689337, V689360, V689406, V689429, V689452, V689475, V689498, V689389, V689274, V689297, V689320, V689343, V689366, V689412, V689435, V689458, V689481, V689504, V687239, V687179, V687191, V687203, V687215, V687227, V687251, V687263, V687275, V687287, V687299

Tableau 11 : V689374, V689381, 689382

Tableau 12 : V689383, V689374, V689381, V689382, V687239 et V11

Tableau 13 : V689389, V689274, V689297, V689320, V689343, V689366, V689412,
V689435, V689458, V689481, V689504, V689374, V689259, V689282,
V689305, V689328, V689351, V689397, V689420, V689443, V689466,
V689489, V689381, V689266, V689289, V689312, V689335, V689358,
V689404, V689427, V689450, V689473, V689496, V689382, V689267,
V689290, V689313, V689336, V689359, V689405, V689428, V689451,
V689474, V689497, V1, V2, V3 et V8 à V15

Tableau 14 : V689389, V689274, V689297, V689320, V689343, V689366, V689412,
V689435, V689458, V689481, V689504, V689374, V689259, V689282,
V689305, V689328, V689351, V689397, V689420, V689443, V689466,
V689489, V689381, V689266, V689289, V689312, V689335, V689358,
V689404, V689427, V689450, V689473, V689496, V689382, V689267,
V689290, V689313, V689336, V689359, V689405, V689428, V689451,
V689474, V689497, V687239, V687179, V687191, V687203, V687215,
V687227, V687251, V687263, V687275, V687287, V687299

Bibliographie

Alibeu, Séverine, *Sondage : à Montréal, l'idée du péage sur les ponts plaît*, La Presse, dimanche le 10 juin 2007, Montréal.

<<http://ecologie.caradisiac.com/Sondage-a-Montreal-l-idee-du-peage-sur-les-ponts-plait-065>>.

Cabinet du Premier ministre du Québec, *Le gouvernement Charest lance un des plus grands chantiers économiques de l'histoire du Québec*, Communiqué de presse du 11 octobre 2007, Québec. 1 p.

<<http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiques/2007/octobre/2007-10-11.shtml>>.

Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *Rapport de la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde*, Québec, octobre 2007. 224 p.

<<http://www.cevc.gouv.qc.ca/Rapport/index.html>>.

Développement des ressources humaines Canada, *Le vieillissement démographique augmentera-t-il les inégalités entre les régions au Canada?*, par Jean Mercenier et Marcel Mérette, Ottawa, 2002, 25 p.

<<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/fpcr/publications/recherche/2002-000174/SP-484-01-02F.pdf>>.

Duddin, Jean Maurice, *Oui aux péages*, Le Journal de Montréal, 11 octobre 2007, Montréal. 1 p.

<<http://www2.canoe.com/cqi-bin/imprimer.cgi?id=320654>>.

Institut de la statistique du Québec, *Comparaisons interprovinciales*, (MAJ 10 nov. 2006).

<http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/pdf/chap4.pdf>.

Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec*, 2006, 153 p. (MAJ 19 mars 2007).

<http://www.stat.gouv.qc.ca/pubkications/economi/comp-ann_pdf.htm>.

Institut de la statistique du Québec, *Exportations vers les principaux pays, en dollars courants*, Québec, décembre 2006, (MAJ 28 février 2007).

<http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/comrc_exter/comrc_inter_inter/expy0612.htm>.

Institut de la statistique du Québec, *Exportations internationales selon les principaux pays de destination*, (MAJ 2mars 2007).

<http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/comrc_exter/comrc_inter_inter/exp_pays_2006.htm>.

Institut de la statistique du Québec, *Perspectives démographiques, Québec et régions, 2001-2051, édition 2003, Scénario A de référence : tableaux statistiques*. 1 p.

<http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/persp_poplt/pers2001-2051/pop_grage_sexe_a.htm>.

Institut de la statistique du Québec, *Tableau 2.2 : Produit intérieur brut selon les dépenses, Québec, 2000-2006*, Juin 2007, 1 p.

<http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/compt_econm/cea2_2.htm>.

Institut économique de Montréal, *Opinion des Québécois quant au financement du réseau routier*, Montréal, sept. 2007. 12 p.

<http://www.ppp.gouv.qc.ca/admin/Fichiers/3%20IEDM%20sondage%20opinion%20des%20québécois%200907_fr.pdf>.

Léger Marketing, *Opinions et attentes des Québécois à l'égard du financement du transport en commun*, février 2004. 9 p.

<<http://www.cremtl.qc.ca/fichiers-cre/files/pdf246.pdf>>.

Ministère des Finances du Canada, *Tableaux de référence financiers*, Ottawa, septembre 2007. 65 p.

<http://www.fin.gc.ca/frt/2007/frt07_f.pdf>.

Ministère des Finances du Canada, *Le plan budgétaire de 2007*, Ottawa, 19 mars 2007, 523 p.

<<http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/bp2007f.pdf>>.

Ministère des Finances du Québec, *La tarification des services publics*, Commission itinérante sur la fiscalité et le financement des services publics, Québec, 1996. 84 p.

Ministère des Finances du Québec, *Discours sur le budget et renseignements supplémentaires 1997-1998*, Québec, 1997, 377 p.

Ministère des Finances du Québec, *Le Fonds des générations*, Québec, 2006. 41 p.

Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire 2007 – 2008*, Québec, 2007, 188 p.

Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers 2004*, juin 2007. 237 p.

<http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Statistiques/fr/STAFR_sfp_2004.pdf>.

Ministère des Transports du Québec, *Le rôle du ministère des Transports*, Québec, 2007, 48p.

<http://www.mtq.gouv.qc.ca/fr/publications/reseau/structures/gestion%20_structures_mt_q.pdf>.

Nations Unies, *Données sur le vieillissement de la population*, Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, Madrid, avril 2002. 4 p.

<<http://www.un.org/french/ageing/chap1.pdf>>.

OCDE, *Estimates of labour productivity for 2005*, 1 p.

<www.oecd.org/dataoecd/28/17/36396820.xls>.

OCDE, *Statistiques des recettes publiques 1965-2005*, Paris, 2006. 335 p.

Santé Canada, *Dépenses de santé au Canada selon l'âge et le sexe, 1980-1981 à 2000-2001*, Ottawa, août 2001. 82 p.

<http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/alt_formats/hpb-dgps/pdf/pubs/2001-exp-dep-1980/2001-exp-dep-1980_e.pdf>.

Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux – édition historique 1961-1986*, cat. 13-213S, Ottawa, 1988. 465 p.

The Strategic Counsel, Recherche qualitative, *Un « instantané » des opinions des Canadiens sur leur milieu bâti et le rôle du gouvernement du Canada*. Étude réalisée pour Infrastructure Canada, Ottawa, juin 2007.

<http://www.infrastructure.gc.ca/mc-cm/pub_opinion/2007-06_f.shtml>.

<http://www.infrastructure.gc.ca/mc-cm/pub_opinion/10_figure_51_f.shtml>.

Transport Canada, *L'autoroute 407, conçue pour l'efficacité*, mars 2003. 1p.

<http://www.tc.gc.ca/pol/fr/brochuref/highway_407f.htm>.

Ville de Montréal, *Plan de transport 2007 : Réinventer Montréal*, Montréal. 151 p.

<http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/transport_v2_fr/media/documents/PLAN_DE_TRANSPORT_HD.PDF>.