



Consultations prébudgétaires 2023-2024 SANTÉ – FINANCES PUBLIQUES – ÉNERGIE

► Thème 1 : Renforcer le système de santé

Introduire de la concurrence dans le système universel avec l'ouverture d'hôpitaux gérés par des entrepreneurs indépendants

Les urgences québécoises continuent à faire la une à cause de leur taux d'occupation et des temps d'attente. La moitié des patients québécois ont passé au moins 19 heures et 24 minutes aux urgences l'an dernier¹, selon les plus récentes données de l'Institut canadien d'information sur la santé. Il s'agit du pire résultat au pays : il dépasse de plus de six heures la médiane nationale. Il est clair que, dans son état actuel, le système de santé ne répond plus aux besoins de la population québécoise.

Durant la dernière campagne électorale, le premier ministre François Legault² s'est engagé à mettre sur pied un projet pilote comprenant l'ouverture de deux mini-hôpitaux gérés par le secteur privé, mais où les soins sont couverts par la RAMQ. Leur implantation constituerait un pas dans la bonne direction, puisque de nombreux systèmes de santé mixtes ailleurs dans le monde ont démontré leur efficacité.

Les systèmes tant français que suédois sont reconnus pour être accessibles à tous. Les deux font appel à des régimes d'assurance publics et universels dont la couverture s'apparente au système québécois^{3, 4}. Cela n'empêche pas les deux pays d'avoir recours à des hôpitaux où le secteur entrepreneurial prend en charge les opérations. Leur proportion atteint notamment 40 pour cent en France. Les services offerts par ces hôpitaux sont couverts par ladite assurance publique universelle. En Suède, l'hôpital privé Saint Göran est un autre exemple de coexistence de fournisseurs privés et publics à l'intérieur d'un système d'assurance maladie universel⁵.

L'ouverture de mini-hôpitaux privés promise en campagne électorale permettrait de réduire la pression sur notre système de santé entièrement étatisé et ses capacités limitées. Présentement, les patients québécois sont captifs de ce système. Introduire un compétiteur – même si les soins sont couverts par la RAMQ – crée une incitation de plus à mieux servir les patients, sans quoi nos hôpitaux étatiques perdront de l'achalandage au profit des nouveaux venus.

Nous recommandons au gouvernement du Québec d'expérimenter avec les modes de livraison des services gouvernementaux en santé, notamment en ouvrant les deux mini-hôpitaux gérés par des entrepreneurs indépendants promis au cours de la campagne électorale afin de réduire les délais d'attente aux urgences pour les Québécois et Québécoises.

Améliorer l'accès aux soins à domicile avec un modèle de prestations pour soins

Le Québec vieillit. L'Institut de la statistique du Québec prévoit que la proportion de personnes de 65 ans et plus dans la population croîtra d'environ 35 pour cent⁶ dans les 40 prochaines années. Il est donc important de s'attaquer à la question des soins de longue durée le plus rapidement possible et de jeter les bases d'un système efficace répondant aux besoins des Québécois et Québécoises, et qui pourra les servir pour longtemps.

Le gouvernement préconise depuis longtemps l'approche institutionnelle pour répondre à la demande de soins de longue durée. Les CHSLD, les résidences privées pour aînés et même les coûteuses maisons des aînés s'inscrivent dans ce modèle. Les Québécois et Québécoises, en revanche, se voient

passer leurs vieux jours chez eux, entourés de leurs proches, dans une proportion de 71 pour cent. À titre de comparaison, seul un pour cent des citoyens et citoyennes interrogées envisagent d'être hébergés en CHSLD⁷.

Devant une augmentation des frais de leurs modèles institutionnels de soins de longue durée respectifs, l'Allemagne et les Pays-Bas ont pris le virage vers un modèle de prestations pour soins avant le début des années 2000⁸. Ces systèmes se distinguent par le fait qu'ils offrent aux prestataires le choix entre des soins fournis par le système public ou un montant mensuel à utiliser pour couvrir leurs arrangements de soins indépendants. Cet argent peut servir à embaucher du personnel aidant, à acquérir de l'équipement adapté ou même à offrir une compensation aux proches aidants. Ce modèle offre une flexibilité dans la prestation des soins de longue durée qui permet aux personnes âgées de rester chez elles plus longtemps.

Lorsque bien géré, un tel modèle permet aussi au système public de faire des économies à long terme. Des personnes ne nécessitant qu'un peu d'aide ont ainsi la possibilité de rester chez elles, avec un niveau de soutien adapté à leurs besoins, libérant des places et des ressources en CHSLD pour ceux et celles qui ont des besoins plus importants⁹.

Nous recommandons au gouvernement du Québec d'adopter un modèle de prestations pour soins de longue durée similaire à ce qui se fait en Allemagne et aux Pays-Bas, afin de diminuer la pression sur les institutions spécialisées et de mieux répondre aux attentes des Québécois et Québécoises en ce qui a trait à l'accès aux soins à domicile.

► Thème 2 : Un État québécois financièrement viable

Revenir rapidement à l'équilibre budgétaire dans un contexte d'augmentation des taux d'intérêt

La hausse marquée des taux d'intérêt se fait sentir à Québec. D'ici la fin de l'année financière 2022-2023, le gouvernement prévoit dépenser 10,5 milliards de dollars pour le service de la dette¹⁰. Cela représente une hausse de 37,1 pour cent¹¹ par rapport au niveau prépandémique. Sur la même période, la dette brute a crû de 24,5 milliards de dollars¹², une augmentation de 12,2 pour cent.

L'augmentation comparativement plus rapide des sommes allouées au service de la dette par rapport à la dette brute s'explique par l'augmentation des taux d'intérêt. D'un creux à 1,2 pour cent en juillet 2020, le rendement annuel des titres obligataires à long terme émis par le gouvernement du Québec atteint aujourd'hui 4,1 pour cent¹³. Cela signifie que tant le déficit actuel que les obligations arrivées à échéance sont aujourd'hui financés ou refinancés à un taux d'intérêt plus élevé, ce qui fait croître les dépenses d'intérêts du gouvernement. Il serait irresponsable de miser sur une baisse rapide des taux d'intérêt pour atteindre les objectifs budgétaires.

Considérant que 15,9 milliards de dollars de dette devront être refinancés l'an prochain, et 19,1 milliards l'année d'après¹⁴, la hausse des taux d'intérêt continuera d'exercer une pression sur les finances gouvernementales, et les paiements du service de la dette demeureront plus élevés qu'ils ne l'ont été au cours des dernières années. Dans ce contexte, nous recommandons au gouvernement de revenir rapidement à l'équilibre budgétaire.

Ramener la place de l'État québécois dans l'économie à celle d'avant la crise financière

En 2022-2023, les dépenses du gouvernement provincial ont compté pour 26,3 pour cent de l'activité économique du Québec¹⁵. Il s'agit de la troisième année la plus élevée depuis que le Québec a commencé à publier ses données de produit intérieur brut en 1926¹⁶. La seconde était 2021-2022; la première, 2020-2021.

En fait, depuis la crise financière de 2008-2009, le gouvernement du Québec n'est jamais revenu à sa taille historique, soit une moyenne de 23,8 pour cent du PIB pour les années budgétaires 2001-2002 à 2007-2008¹⁷. Le gouvernement ne s'est pourtant pas approprié de nouvelles missions depuis cette époque. Nous sommes donc devant une situation où le gouvernement accapare plus de ressources pour faire sensiblement les mêmes tâches. À terme, cette trajectoire dépensière, où le gouvernement s'approprie toujours une plus grande part des ressources économiques du Québec, n'est pas soutenable.

Qui plus est, dans la perspective d'une reprise économique post-pandémie forte, le gouvernement devrait viser à ce qu'il n'y ait aucune augmentation permanente de la taille de l'État par rapport à l'économie.

Les sommes additionnelles que l'on dépense ne sont pas négligeables non plus. Si l'État revenait à une taille similaire à la moyenne des années ayant précédé la crise financière, le gouvernement du Québec dépenserait 135,8 milliards de dollars en 2023-2024¹⁸, soit 7,9 milliards de dollars de moins que ses prévisions budgétaires¹⁹.

Il faut aussi noter que la part des dépenses du gouvernement provincial dans l'économie québécoise est beaucoup plus élevée que chez les provinces comparables. La Colombie-Britannique projette que les dépenses gouvernementales accapareront 21,4 pour cent de son économie²⁰; en Ontario, cette proportion atteindrait plutôt 19,0 pour cent pour la même année.

Nous recommandons au gouvernement du Québec d'adopter une cible d'assainissement des finances de l'État qui, dans un premier temps, ramènerait sa taille exprimée en pourcentage de l'économie du Québec à celle d'avant la crise financière de 2008-2009, soit 23,8 pour cent du PIB.

Passer de la révision des programmes à la révision des dépenses

Étant donné l'ampleur des dépenses du gouvernement du Québec, il serait illogique de croire que chaque dollar y est dépensé de la meilleure façon qui soit ou qu'aucun gain d'efficacité n'est possible. Régulièrement, les entrepreneurs québécois voient leurs besoins en main-d'œuvre et leur niveau de dépenses générales pour accroître leur efficacité. Le gouvernement devrait faire de même.

Au fil des ans, la Commission de révision permanente des programmes a permis de réaliser certaines économies. Cependant, l'absence d'une cible claire limite sa capacité à influencer la santé financière et l'efficacité générale du gouvernement.

Nous recommandons plutôt au gouvernement de s'inspirer du plan de réduction du déficit mis en place par le gouvernement fédéral à la sortie de la crise financière de 2008-2009. À l'époque, le gouvernement avait mis sur pied un comité piloté par le Conseil du trésor et lui avait donné des cibles claires de réduction des dépenses – entre cinq et 10 pour cent du budget²¹. Le résultat, bien qu'imparfait, avait été de dégager 5,2 milliards de dollars en économies récurrentes.

En établissant une cible d'économies à réaliser dans chaque ministère ou organisme, les fonctionnaires peuvent donner davantage d'options d'économies aux décideurs politiques, facilitant le choix des programmes et initiatives devant être mis au rancart.

Afin d'atteindre un double objectif de retour à l'équilibre budgétaire et de retour à la taille pré-2008 de l'État, nous recommandons au gouvernement de fixer une cible de cinq pour cent d'économies à réaliser dans chaque ministère.

► Thème 3 : Répondre aux besoins du Québec en énergie

Permettre aux distributeurs d'énergie indépendants de pallier le manque d'énergie d'Hydro-Québec

L'ère des surplus énergétiques gigantesques d'Hydro-Québec tire à sa fin. Selon les estimations de la société d'État, le Québec aurait besoin d'au moins 100 TWh de capacité de production d'électricité additionnelle pour répondre à la demande anticipée en 2050²². Cela équivaut à accroître sa capacité de production de 50 pour cent, au moins. Le ministre de l'Énergie, Pierre Fitzgibbon, a d'ailleurs commencé à employer le terme « sobriété énergétique » pour nommer les sacrifices que devront faire les Québécois et Québécoises²³, et Hydro-Québec souhaite pouvoir refuser de nouveaux clients commerciaux et industriels, notamment ceux dans la tranche de 50 mégawatts et moins²⁴.

La demande d'Hydro-Québec est raisonnable : l'entreprise ne devrait pas être forcée de vendre des mégawatts de capacité qu'elle ne détient pas. En revanche, accorder un droit de refus de nouveaux clients industriels et commerciaux à Hydro-Québec, qui détient un monopole sur la distribution, reviendrait à lui donner un droit de veto sur le développement économique québécois, ce qui ne serait pas souhaitable.

Afin de reconnaître les limites de la capacité de production et de distribution d'Hydro-Québec, sans pour autant bloquer le potentiel de développement économique du Québec, nous recommandons au gouvernement d'ouvrir le marché de la distribution électrique à de nouveaux acteurs indépendants.

Cela aurait pour effet de protéger les clients existants d'Hydro-Québec contre les hausses de tarifs découlant de la mise en service de nouvelles installations, plus coûteuses que nos grands barrages. Cela aurait aussi pour effet de ne pas accorder à notre monopole électrique un droit de veto sur le développement économique de la province, puisque des solutions de rechange indépendantes émergeraient pour répondre aux besoins en électricité qu'Hydro-Québec n'est pas en mesure de combler.

Développer les ressources énergétiques du Québec pour répondre aux besoins locaux et internationaux

Le conflit entre la Russie et l'Ukraine a rendu le besoin de développer nos ressources énergétiques d'autant plus pressant. Les Québécois le reconnaissent : 61 pour cent d'entre eux pensent qu'il est nécessaire d'exploiter notre potentiel de gaz naturel afin d'en exporter vers l'Europe et de réduire la dépendance au gaz russe; 54 pour cent se disent également favorables à l'exploitation des ressources pétrolières du Québec²⁵.

Le potentiel québécois est grand. Il est estimé que les ressources en gaz naturel se situent entre 2800 et 8500 milliards de mètres cubes²⁶ – soit une valeur de plus de 569 milliards de dollars américains, selon la moyenne du Henry Hub en novembre 2022²⁷. Non seulement exploiter cette ressource permettrait d'augmenter les recettes fiscales et redevances de près de 15 milliards de dollars sur 25 ans²⁸, mais la situation géopolitique actuelle rend d'autant plus pressante l'ouverture aux exportations.

L'interdiction d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures coûte cher à notre province en nous rendant entièrement dépendants des importations²⁹. Il est important de noter qu'on estime que les ressources en gaz naturel récupérable du Québec permettraient de subvenir aux besoins de la province pendant au moins 40 ans.

Dans le contexte énergétique actuel, nous recommandons au gouvernement du Québec de lever son interdiction d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures afin de permettre aux ressources québécoises de subvenir aux besoins énergétiques québécois et mondiaux.

Réévaluer le refus du projet GNL Québec dans le contexte géopolitique actuel

Plus de la moitié des Québécois et Québécoises³⁰ pensent que le gouvernement devrait revenir sur sa décision et approuver le projet GNL Québec afin d'exporter du gaz naturel vers l'Europe à partir du Saguenay. D'autres sondages effectués cette année montrent qu'une part plus importante des Québécois et Québécoises³¹ interrogés sont en faveur du développement de ce projet d'exportation par rapport à ceux qui s'y opposent. L'acceptabilité sociale semble être au rendez-vous.

Les répercussions potentielles de GNL Québec ne sont pas négligeables. Dans un contexte où nos alliés européens, dont l'Allemagne, repartent des centrales au charbon afin de remplacer le gaz russe³², le développement de ce projet aurait une incidence positive sur le climat. Selon certaines estimations, il remplacerait à lui seul l'équivalent d'une dizaine de grandes centrales au charbon³³.

Les répercussions sur les régions du Québec ne seraient pas négligeables non plus. La construction du gazoduc entre l'Ontario et le Saguenay permettrait la création de 6500 emplois directs et indirects³⁴ dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue et du Saguenay-Lac-Saint-Jean, avec l'ensemble des recettes fiscales qui en découlent. Cet investissement privé d'une valeur de 14 milliards de dollars³⁵ serait en fait le plus grand de l'histoire du Québec.

Dans le contexte géopolitique actuel, et puisqu'une majorité de Québécois et Québécoises voient le projet GNL Québec d'un bon œil, nous recommandons au gouvernement du Québec de réévaluer son refus afin que notre province puisse aider nos alliés à remplacer le gaz russe et à verdir leur production électrique.

RÉFÉRENCES

1. Institut canadien d'information sur la santé. SNISA — Nombre de visites au service d'urgence et durée du séjour par province et territoire, 2021-2022. Ottawa, ON : ICIS; 2022.
2. Marc-André Gagnon et Gabriel Côté, « Québec 2022 : François Legault propose des mini-hôpitaux privés », *Le Journal de Montréal*, 4 septembre 2022.
3. Isabelle Durand-Zaleski, « Health System Overview: France », The Commonwealth Fund, décembre 2020, p. 1-2.
4. Anna H. Glenngård, « Health System Overview: Sweden », The Commonwealth Fund, décembre 2020, p. 1-2.
5. Patrick Déry et Jasmin Guénette, « Saint Göran : un hôpital concurrentiel dans un système universel », IEDM, octobre 2017, p. 1.
6. Institut de la statistique du Québec, « Vers une population de 10 millions de personnes au Québec d'ici 2066 », communiqué de presse, 17 juin 2021.
7. Maria Lily Shaw, « Passer ses belles années à la maison : développer les services de maintien à domicile au Québec », IEDM, octobre 2022, p. 3.
8. Krystle Wittevrongel et Emmanuelle B. Faubert, « Vieillir chez soi : les modèles de prestations pour soins réduisent l'institutionnalisation », IEDM, p. 2.
9. *Ibid.*, p. 3, 5.
10. Gouvernement du Québec, ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec : Automne 2022*, 8 décembre 2022, p. A.6.
11. Gouvernement du Québec, ministère des Finances du Québec, *Comptes publics 2019-2020*, Décembre 2020, p. 20.
12. *Ibid.*, p. E.10.
13. *Ibid.*, p. E.29.
14. *Ibid.*, p. E.28.
15. Gouvernement du Québec, ministère des Finances du Québec, *Le budget en chiffres : Automne 2022*, consulté le 13 décembre 2022.
16. Vincent Geloso, « Leçons tirées du classement des résultats financiers des premiers ministres depuis 1944 », IEDM, novembre 2022, p. 1.
17. Gouvernement du Québec, ministère des Finances du Québec, *Le budget en chiffres : Mars 2021*, consulté le 13 décembre 2022.
18. Calcul de l'auteur. Gouvernement du Québec, *op. cit.*, note 11, p. A.27.
19. *Ibid.*, p. A.6.
20. RBC Economics, *Canadian Federal and Provincial Fiscal Tables*, 9 décembre 2022, consulté le 5 janvier 2023.
21. Rachel Curran, « Returning to balanced budgets requires a careful game plan », *Policy Options*, 27 août 2019, consulté le 15 décembre 2022.
22. Hydro Québec, *Plan stratégique 2022-2026*, 25 mars 2022, p. 2.
23. Geneviève Lajoie, « Fitzgibbon prône la 'sobriété énergétique' : vous pourriez devoir baisser votre chauffage », *Le Journal de Montréal*, 2 décembre 2022.
24. Hélène Baril, « Hydro-Québec ne veut plus être obligée de dire oui », *La Presse*, 30 novembre 2022.
25. Institut économique de Montréal, « Les besoins énergétiques du Canada et du Québec », IEDM, novembre 2022, p.3, 11.
26. Olivier Rancourt, « Le Canada doit exporter son gaz vers l'Europe », IEDM, 28 août 2022.
27. Calculs de l'auteur. U.S. Energy Information Administration, Henry Hub Natural Gas Spot Price, consulté le 20 décembre 2022.
28. Olivier Rancourt, *op. cit.*, note 25.
29. Gabriel Giguère, Miguel Ouellette, « Hydrocarbures au Québec : une interdiction mal avisée », IEDM, mars 2022, p. 1.
30. Institut économique de Montréal, *op. cit.* note 24, p. 14.
31. Institut économique de Montréal, « Positionnement face aux infrastructures énergétiques », IEDM, mai 2022, p. 31.
32. Rob Schmitz, « Amid an Energy Crisis, Germany Turns to the World's Dirtiest Fossil Fuel », *NPR*, 27 septembre 2022.
33. Énergie Saguenay par GNL Québec, *Présentation du projet Énergie Saguenay et de ses impacts*, GNL Québec, septembre 2022, p. 6.
34. Énergie Saguenay, « Retombées économiques et sociales : Énergie Saguenay : une opportunité de diversification économique et de développement pour la région du Saguenay-Lac-St-Jean », Énergie Saguenay.
35. Radio-Canada, « GNL Québec : le gouvernement rejette le projet », Radio-Canada, 21 juillet 2021.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques basé à Montréal. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, l'IEDM stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat.

IEDM 910, rue Peel, bureau 600, Montréal (Québec) H3C 2H8, Canada
T 514.273.0969 F 514.273.2581 iedm.org