
Compte rendu

Forum de discussion sur
le déséquilibre fiscal entre
le gouvernement fédéral
et les provinces

Propos

Septembre 2001

Conseil permanent de la jeunesse

La collection « Propos » du Conseil permanent de la jeunesse est une tribune ouverte à l'expression des différents points de vue sur des enjeux importants pour la société québécoise.

Les textes publiés dans cette collection ne représentent pas la ou les positions du Conseil permanent de la jeunesse.

Leur reproduction est autorisée à la condition d'en indiquer l'auteur et la source.

Comité organisateur du Forum de discussion

Patrick Lebel, président
Geneviève Baril, vice-présidente

Synthèse et rédaction

Véronique Raymond

Production

Danielle Tremblay

Révision linguistique

Charlotte Gagné

Avertissement

Sauf dans les cas où le genre est mentionné de façon explicite, le masculin est utilisé dans ce texte comme représentant les deux sexes, sans discrimination à l'égard des hommes et des femmes.

Cette publication a été produite par le

Conseil permanent de la jeunesse

12, rue Sainte-Anne, 2^e étage
Québec (Québec) G1R 3X2

Gouvernement du Québec
Dépôt légal - 2001
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-38248-X

Remerciements

Les membres du Conseil permanent de la jeunesse tiennent à remercier une quarantaine de jeunes, représentantes et représentants des organismes jeunesse, qui ont participé activement au Forum de discussion sur le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Conseil, en plus du soutien de son personnel et de ses membres, a également bénéficié du travail de personnes qui ont investi leur temps et leur énergie dans l'organisation et la tenue du Forum de discussion. Du même coup, celles-ci ont démontré qu'elles croyaient au bien-fondé de cet exercice de prise de parole et de consultation.

À toutes et à tous, mille fois merci.

Table des matières

Remerciements	3
Table des matières	5
Mise en contexte et démarche	7
Aspects méthodologiques	7
État de situation et questions.....	8
Synthèse des propos des jeunes.....	11
Présentation sommaire des mémoires déposés par certains organismes jeunesse.....	13
Comité national des jeunes du Parti québécois	
Fédération étudiante collégiale du Québec	
Fédération étudiante universitaire du Québec	
Force jeunesse	
Thème 1 : Les causes fondamentales du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec.....	16
Le partage de l'assiette fiscale et des responsabilités des ordres de gouvernement	
Le mécanisme de transferts aux provinces	
Thème 2 : Les conséquences pratiques du déséquilibre fiscal	17
Les déséquilibres vertical, horizontal et intergénérationnel	
L'ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale	
Thème 3 : Les solutions au déséquilibre fiscal	19
Le rapatriement des points d'impôt	
La péréquation	
Les transferts aux provinces	
La création d'un fonds capitalisé	
La révision des choix de société	
Autres solutions	
Considérations stratégiques exprimées par les jeunes.....	26

Mise en contexte et démarche

Le 9 mai 2001, le gouvernement du Québec mettait sur pied la *Commission sur le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Présidée par M. Yves Séguin, cette Commission a été chargée de faire un état de situation en matière d'analyser les causes du déséquilibre et de proposer des voies de solution. Elle doit également, aux termes de son mandat, avoir recueilli les opinions et suggestions fournies, sur une base volontaire, par des intervenants de la société québécoise.

Dans le cadre des travaux de la Commission Séguin, le Conseil permanent de la jeunesse a décidé d'organiser un Forum de discussion regroupant des jeunes et des représentantes et représentants des organismes jeunesse du Québec afin de recueillir leurs points de vue sur les causes, les conséquences et les solutions à envisager au problème du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Ce sont leurs propos qui sont rapportés dans ce compte rendu, déposé à la Commission Séguin par le Conseil permanent de la jeunesse.

Aspects méthodologiques

Plusieurs jeunes ou représentantes et représentants des organismes jeunesse du Québec ont été invités au Forum de discussion qui s'est tenu le samedi 22 septembre 2001. Les personnes présentes ont librement choisi d'y participer. L'objectif du Forum était de favoriser l'expression des idées et intérêts des jeunes et de faire valoir l'expertise des organismes jeunesse intéressés par la question.

La rencontre a débuté par l'exposé d'un représentant de la Commission Séguin sur les causes, les conséquences et les solutions à apporter au déséquilibre fiscal, suivi des propos des jeunes, recueillis selon deux grandes étapes. La première a permis à quelques groupes jeunesse de présenter leurs positions tandis que les différents participants au Forum ont, au cours de la seconde étape, échangé leurs idées sur les trois grands thèmes. La discussion était animée par un modérateur et les propos des participants étaient enregistrés et notés par un observateur externe. Ces notes et enregistrements ont donné lieu à un *verbatim* des propos des participants, dont le présent rapport constitue la synthèse. Le but des auteurs n'est donc pas de présenter la position du Conseil permanent de la jeunesse.

Les limites de temps entre la tenue du Forum et le dépôt du compte rendu à la Commission Séguin expliquent sa brièveté. De plus, le Conseil ne prétend pas que les propos présentés dans ce document rendent compte des points de vue de *l'ensemble* des jeunes et organismes jeunesse sur la question.

État de la situation

On entend par *déséquilibre fiscal*, le fait que les provinces disposent de moyens financiers insuffisants au regard de leurs compétences propres, alors que le gouvernement fédéral enregistre des excédents pour s'acquitter des responsabilités qui découlent des compétences qu'il exerce¹.

D'entrée de jeu, la Commission établit cinq constats tirés des discussions entourant la question du déséquilibre fiscal², soit :

- 1- LA SANTÉ, L'ÉDUCATION ET LES SERVICES SOCIAUX, SECTEURS LES PLUS COÛTEUX ET DONT LES DÉPENSES AUGMENTENT LE PLUS RAPIDEMENT, SONT DE COMPÉTENCE PROVINCIALE, SELON LA CONSTITUTION;
- 2- LE FÉDÉRAL ET LE PROVINCIAL ENREGISTRENT « DES REVENUS ÉQUIVALENTS [...MAIS ON NOTE] UNE PART PRÉPONDÉRANTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'IMPÔT DES PARTICULIERS »;
- 3- IL Y A « DIMINUTION DE LA PART RELATIVE DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX DANS LE FINANCEMENT DES PROVINCES »;
- 4- LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ACCROÎT SA PRÉSENCE ET SON CONTRÔLE DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE PROVINCIALE;
- 5- ALORS QUE LE FÉDÉRAL ENREGISTRE DES SURPLUS, LA MARGE DE MANCEUVRE DES PROVINCES SE RÉDUIT.

D'autres facteurs financiers, qui ne sont pas du même ordre, peuvent tantôt accentuer, tantôt réduire le déséquilibre fiscal, par exemple la qualité de la gestion des gouvernements ou la conjoncture économique³.

Si l'on examine le partage constitutionnel des compétences, on constate que la défense, l'assurance-emploi, la sécurité de la vieillesse, les affaires indiennes, la monnaie et le commerce international ainsi que le droit criminel sont de compétence fédérale. Par ailleurs, la santé, l'éducation, les services sociaux, les infrastructures, les affaires municipales et le droit civil relèvent des provinces. En 2000-2001, les dépenses associées aux programmes fédéraux représentent 120 milliards de dollars et pour la même année, les dépenses des provinces se chiffrent à 160 milliards de dollars⁴.

¹ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, document préparatoire pour la consultation publique, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001a, 16 p.

² *Ibid.*, p. 4-13.

³ *Ibid.*, p. 14.

⁴ *Ibid.*, p. 6.

Plus précisément, la répartition des revenus entre le fédéral et le provincial est mieux illustrée à l'aide de quelques chiffres. Ainsi, un peu moins de 94 milliards de dollars seront perçus par les administrations publiques, le fédéral et le provincial récoltant chacun environ 39 milliards de dollars. La part du gouvernement fédéral est plus marquée que celle du Québec dans les champs de l'impôt sur le revenu des particuliers (57,9 %) et de l'impôt sur le revenu des sociétés (60,9 %). Par contre, le Québec reçoit davantage en matière de taxes sur la masse salariale, de taxes et droits sur les biens et services ainsi que pour « les autres revenus (bénéfices des entreprises du gouvernement, revenus de tarification, redevances), etc. »⁵. Ce « partage des champs fiscaux » offre au gouvernement fédéral plus de possibilités d'accroître ses revenus autonomes au moyen de l'impôt sur le revenu des particuliers, « qui présente la croissance la plus élevée »⁶.

Sur le plan des transferts fédéraux au Québec en 2001-2002, la santé et les programmes sociaux (TCSPS), avec près de 3 milliards de dollars, reçoivent la meilleure part. La péréquation, qui représente 5,6 milliards de dollars, vise à réduire les inégalités entre les provinces en permettant aux plus pauvres d'offrir une gamme de services comparable à celle des autres provinces, sans augmenter substantiellement leurs impôts. Les autres programmes représentent 894 millions de dollars et se répartissent principalement selon des ententes bilatérales conclues entre le gouvernement fédéral et celui du Québec⁷.

Bref, deux constats majeurs ressortent de l'analyse des programmes de transferts fédéraux :

- « les transferts fédéraux représentent une part décroissante des revenus du gouvernement du Québec [...] »⁸;
- l'importance des transferts aux provinces en proportion des revenus perçus par le gouvernement fédéral a fortement diminué [...] »⁹.

Compte tenu de cet état de situation, établi par la Commission, trois questions ont été posées aux jeunes lors du Forum de discussion :

- QUELLES SONT LES CAUSES FONDAMENTALES DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL EXISTANT ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LE QUÉBEC?
- QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE CE DÉSÉQUILIBRE?

⁵ Commission sur le déséquilibre fiscal, *L'occupation effective des champs de taxation au Québec*, document d'information pour la consultation publique, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001b, 45 p.

⁶ *Ibid.*, p. i.

⁷ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, document d'information pour la consultation publique, Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001c, 39 p.

⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

- QUELLES SOLUTIONS CONCRÈTES PEUVENT ÊTRE MISES DE L'AVANT AFIN DE CORRIGER CE DÉSÉQUILIBRE?

Synthèse des propos des jeunes

Présentation sommaire des positions de certains organismes jeunesse

Certains organismes jeunesse qui avaient présenté un mémoire à la Commission sur le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces ont été invités à en faire état lors du Forum du 22 septembre.

Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)

La Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) soulève le problème de l'augmentation des dépenses dans certains champs de compétence provinciale. À titre d'exemple, elle souligne d'une part la pression que le vieillissement de la population exerce en santé et d'autre part, les baisses de clientèle et l'émergence de nouveaux besoins en éducation. La FECQ s'inquiète également des disparités entre les objets de taxation des deux ordres de gouvernement. Elle est d'avis que le déséquilibre fiscal menace les services offerts à la population.

Plusieurs solutions sont envisagées par la FECQ pour pallier cette situation telles que :

- assurer le respect des champs de compétence;
- allouer les sommes nécessaires aux investissements dans chaque domaine;
- créer un fonds capitalisé de sauvegarde des acquis avec contribution fédérale;
- uniformiser les champs fiscaux;
- mener des travaux sur les conséquences des baisses d'impôt actuelles et les revenus fiscaux qui découleront du retrait des sommes accumulées en REER par les « baby boomers » lorsque ces derniers prendront leur retraite.

Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)

La Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) se dit inquiète de la capacité financière du Québec à assumer ses responsabilités. Au-delà du déséquilibre fiscal se pose également le défi du vieillissement accéléré de la population, qui se traduira par une augmentation importante des coûts en santé. Si le Québec n'est pas outillé pour faire face à ce choc démographique, sa capacité à investir en sera considérablement réduite. Par ailleurs, les baisses d'impôt posent, pour les jeunes, le problème de l'équité fiscale intergénérationnelle.

Afin d'éviter que le Québec se trouve contraint, d'ici 2014-2015, de faire des choix comme la privatisation de son système de santé ou le dégel des frais de scolarité, la FEUQ met de l'avant plusieurs pistes de solution :

- le transfert de points d'impôt;
- le droit de retrait avec pleine compensation financière afin de pallier l'ingérence du fédéral dans les compétences du Québec;
- la création d'une caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux.

Les deux ordres de gouvernement contribueraient à cette caisse. La part du gouvernement fédéral proviendrait des transferts de points d'impôt, tandis que le Québec puiserait dans ses surplus ou mettrait en place d'autres mécanismes qui restent à définir. Cette caisse permettrait de dégager, entre 2015 et 2030, la marge de manœuvre nécessaire à un financement adéquat des programmes sociaux.

Comité national des jeunes du Parti québécois

Pour le Comité national des jeunes du Parti québécois, le gel des frais de scolarité et la gratuité du système de santé sont des exemples de choix de société pour le Québec. Le problème du déséquilibre fiscal relève du partage des compétences et des responsabilités politiques. Alors que le Québec doit assumer le coût croissant des services de santé et d'éducation, le gouvernement fédéral enregistre des surplus et coupe dans les transferts sociaux. Parallèlement, les deux ordres de gouvernement pigent dans la même assiette fiscale et le fédéral s'ingère de plus en plus dans les compétences du Québec. Pour le Comité national des jeunes du Parti québécois, le Québec doit, d'un point de vue identitaire, rétablir l'équilibre et assurer la pérennité du financement.

Force Jeunesse

L'organisme Force Jeunesse identifie trois formes de déséquilibre fiscal :

- vertical, entre le gouvernement fédéral et les provinces;
- horizontal, entre les provinces, puisqu'elles n'ont pas toutes le même niveau de développement économique;
- intergénérationnel, du fait que le Québec n'enregistre pas assez de revenus par rapport à l'augmentation des coûts liés au vieillissement de la population.

Force Jeunesse souligne l'importance de s'attaquer à ces trois formes de déséquilibre de façon simultanée. L'organisme propose donc d'y affecter les surplus fédéraux servant présentement au remboursement de la dette de façon à rendre les provinces plus autonomes. Ces sommes devraient, selon eux, être redirigées vers les provinces par des transferts sous forme d'espèces, de points d'impôt ou de péréquation.

Par ailleurs, chaque province devrait créer une fiducie capitalisée pour résoudre ses problèmes internes. Cela implique, au nom de l'équité intergénérationnelle, que le Québec fasse certains choix, par exemple de ne pas baisser les impôts afin d'absorber le choc démographique et de conserver les systèmes actuels de santé et d'éducation.

THÈME 1 :

Les causes fondamentales du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec

PRÉSENTATION :

Invité à exposer l'état des travaux de la Commission Séguin à titre d'introduction au Forum de discussion du 22 septembre, le représentant de la Commission énonce un certain nombre de causes générales à l'origine du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec. Ces causes sont d'origine à la fois historique, économique, politique et autres. Par exemple, on note que les accords de location fiscale durant la Deuxième Guerre mondiale, c'est-à-dire la cession d'impôts directs au gouvernement fédéral pour financer l'effort de guerre pourraient être classés dans les causes historiques. Cette mesure, qui ne devait être que temporaire, n'a pas été révisée depuis la guerre.

Sur le plan économique, les provinces ont subi, depuis 1982-1983, une réduction des transferts du fédéral, alors que les dépenses en santé, en éducation et en services sociaux ont augmenté. Ce facteur de déséquilibre s'ajoute au fait que leurs revenus autonomes sont insuffisants pour couvrir leurs dépenses directes.

DISCUSSION :

Les jeunes réunis au Forum ont, quant à eux, fait ressortir deux causes majeures du déséquilibre fiscal : le partage de l'assiette fiscale et des responsabilités des ordres de gouvernement et le mécanisme de transfert aux provinces.

Le partage de l'assiette fiscale et des responsabilités des ordres de gouvernement

Dans le partage de l'assiette fiscale entre les ordres de gouvernement, le fédéral retient une plus grande part de l'assiette fiscale des revenus des contribuables tout en ayant moins de responsabilités, ce qui lui permet d'encaisser des surplus. La problématique actuelle porte sur la planification adéquate de ces surplus. Non seulement le mécanisme de distribution de l'argent est-il inadéquat, mais le débat sur le sujet n'a pas eu lieu.

Le mécanisme de transferts aux provinces

Selon les jeunes, le mécanisme actuel des transferts aux provinces ne repose sur aucune formule claire qui permettrait d'assurer une transparence dans la distribution des fonds par le gouvernement fédéral et une stabilité de cette source de financement dans le temps.

THÈME 2 :

Les conséquences pratiques du déséquilibre fiscal

PRÉSENTATION :

Le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces peut engendrer plusieurs conséquences, selon la Commission. D'abord, elles peuvent être de nature fiscale : si le gouvernement fédéral touche des revenus très supérieurs à ses dépenses, cela peut vouloir dire que les contribuables ont un fardeau fiscal trop élevé. Par ailleurs, si les provinces n'ont pas accès à ces revenus mais doivent tout de même offrir une gamme importante de services, elles peuvent décider d'augmenter les impôts, ce qui peut créer une surenchère.

Les conséquences budgétaires qui résultent du déséquilibre fiscal impliquent une modulation des choix, des priorités et de la marge de manœuvre du Québec.

Finalement, les conséquences de nature politique peuvent se traduire par un renforcement de la présence du fédéral et de son contrôle dans les champs de compétence des provinces, par la mise en place de programmes dans des secteurs comme la santé, l'éducation, les services sociaux, etc. Compte tenu de la sensibilité politique de chacun, le montant global des dépenses du fédéral dans des programmes qui empiètent sur les compétences provinciales est difficile à évaluer.

DISCUSSION :

Sans remettre en question les constats de la Commission, présentés en introduction au Forum, les propos des jeunes sont davantage focalisés sur les trois axes du déséquilibre fiscal posés par Force Jeunesse, à savoir vertical, horizontal et intergénérationnel. Ils abordent également l'ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale.

Les déséquilibres vertical, horizontal et intergénérationnel

Le déséquilibre fiscal de type vertical se situe entre le gouvernement fédéral et les provinces. Certains associent le problème à l'action unilatérale du gouvernement fédéral, sans respect pour les spécifications provinciales.

Au déséquilibre vertical, s'ajoute un déséquilibre horizontal entre les provinces elles-mêmes et un déséquilibre intergénérationnel. Pour ce qui est du déséquilibre intergénérationnel, il tient au poids de la population vieillissante sur le fardeau fiscal des jeunes. Le déséquilibre intergénérationnel exige une réflexion sur les choix qui sont

et seront faits par le Québec, notamment, au sujet des sommes qui seront consacrées au remboursement de la dette ou à la baisse des impôts.

L'ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale

Le problème du déséquilibre fiscal se joue sur un plan démocratique et soulève la question de la capacité du Québec à prendre les décisions qui concernent ses propres compétences. Par ailleurs, il importe de s'interroger sur la légitimité des décisions du gouvernement fédéral qui concernent les compétences du Québec. La Constitution ayant reconnu au gouvernement fédéral le pouvoir de dépenser, il en résulte que celui qui émet les chèques pose aussi les conditions de leur encaissement.

Par ailleurs, remettre en cause le pouvoir de dépenser du fédéral qui entraîne son ingérence dans les champs de compétence provinciale amènerait une difficulté pour le Québec : revenir à la situation antérieure sans être assuré d'une pleine compensation financière.

THÈME 3 :

Les solutions concrètes qui peuvent être mises de l'avant afin de corriger ce déséquilibre

PRÉSENTATION :

« Comment résoudre concrètement le problème du déséquilibre fiscal? » est la question à laquelle doit répondre la Commission. Cette dernière est d'avis que la solution n'appartient pas au gouvernement du Québec seulement, mais qu'elle dépend également des autres provinces et du gouvernement fédéral : elle doit s'inscrire à l'intérieur du cadre constitutionnel actuel. Tout processus de révision du pouvoir de décision des provinces et des mécanismes de transferts fédéraux ou limitation du pouvoir de dépenser du fédéral dans les champs de compétence provinciale doit s'inscrire dans ce cadre.

En août 2001, la proposition des premiers ministres provinciaux visait à rétablir à 18 % la part des dépenses sociales des provinces financées par le TCSPS et à mettre en place un mécanisme d'indexation approprié. Des travaux sur les solutions de rechange au TCSPS pourraient également être effectués, incluant la question des transferts de points d'impôt, lesquels n'ont pas la même valeur d'une province à l'autre. La proposition des premiers ministres allait également dans le sens d'une bonification de la péréquation afin de réduire le déséquilibre entre les provinces, en éliminant le plafond sur la croissance des droits de péréquation et en faisant en sorte que les dix provinces canadiennes soient prises en compte dans le calcul du standard.

DISCUSSION :

Les propos échangés par les jeunes présents au Forum vont dans le même sens, c'est-à-dire partager les surplus fédéraux entre les provinces. Pour ce faire, ils envisagent plusieurs solutions : le droit de retrait avec compensation, le rapatriement des points d'impôt, la péréquation, les transferts aux provinces, la création d'un fonds capitalisé, la révision des choix de société et les autres solutions.

Le rapatriement des points d'impôt

Le rééquilibrage de l'assiette fiscale au moyen du rapatriement de points d'impôt est sans doute la solution qui a rallié le plus grand nombre de participants au Forum.

Le rapatriement des points d'impôt aurait comme avantage, entre autres, d'augmenter l'imputabilité du gouvernement par rapport aux décisions qui sont prises.

Si le rapatriement des points d'impôt est mis de l'avant, il faut tenir compte du fait que ces points n'ont pas la même valeur d'une province à l'autre. En effet, il est plus intéressant de rapatrier les points d'impôt pour une province riche que pour une province pauvre. Le rapatriement des points d'impôt ne peut donc être la seule solution à envisager, afin d'éviter d'accentuer le déséquilibre horizontal. Dans ce sens, si plusieurs soutiennent un rapatriement des pleins pouvoirs au Québec et une prise en charge ultime de ses programmes, d'autres soulignent que dans le fonctionnement fédératif, il faudra trouver les solutions qui permettront de composer avec toutes les formes de déséquilibre fiscal.

Pour toutes ces raisons, certains jugent qu'une revendication sur le transfert des points d'impôt est illusoire, tant sur le plan du regroupement d'alliés politiques que sur celui de la défense même d'une telle position par le Québec au sein de la fédération. Cette position n'ouvrirait pas la porte, croient-ils, à une décentralisation.

La péréquation

Les jeunes prônent également une stratégie de révision du système de péréquation de façon à recueillir un large consensus entre les provinces.

Cependant, certains émettent des réserves à une éventuelle révision de la formule de péréquation de façon à inclure l'ensemble des dix provinces dans le calcul du standard. Une telle révision signifierait un retour en arrière pour le gouvernement fédéral. En effet, jusqu'en 1978, la formule de péréquation incluait l'ensemble des dix provinces. Avec la crise du pétrole, l'augmentation importante des revenus de l'Alberta aurait justifié son exclusion de la péréquation. Le calcul du standard avait alors été ramené à la forme qu'on lui connaît aujourd'hui. Une éventuelle révision de la formule devrait donc être faite en tenant compte des problèmes rencontrés antérieurement.

Les transferts aux provinces

D'autres solutions envisagées et proposées par les jeunes touchent les transferts aux provinces. Certains suggèrent de restaurer le seuil des paiements de transfert établi en 1995 ou encore de transformer ces paiements en points d'impôt, ce qui réglerait une partie du problème de l'ingérence du fédéral dans les champs de compétence provinciale. Cependant, le seul fait de réajuster les transferts ne règlera pas le problème du déséquilibre fiscal si le gouvernement fédéral demeure le seul décideur.

L'alternative envisagée serait de corriger la formule des transferts, jugée arbitraire. Comme le rapatriement des points d'impôt et des pleins pouvoirs au Québec en matière

de fiscalité semble utopique pour certains, le réexamen de la formule des transferts serait peut-être une possibilité de nature stratégique.

D'ailleurs, on a défendu dans ce sens le principe d'une plus grande transparence par rapport aux dépenses arbitraires du fédéral, qui constituent un empiètement dans les champs de compétence provinciale, mais également par l'adoption du mécanisme même des transferts sociaux canadiens. L'aspect unilatéral des décisions du gouvernement fédéral couvre tant la détermination des sommes affectées aux transferts chaque année que les champs où il décide de les investir et la non-récurrence de ces sommes.

Une des solutions avancées est celle d'une formule unique de calcul de la péréquation et des transferts aux provinces. Cette formule pourrait assurer une plus grande transparence des décisions fédérales en matière de transferts aux provinces, mais également un financement stable dans le temps qui irait au-delà du lobby de chacune des provinces auprès du gouvernement fédéral. Elle permettrait également aux provinces de sélectionner elles-mêmes les champs de compétence qui leur sied, selon leurs propres besoins et de décider de l'utilisation des sommes obtenues par transfert de surplus fédéraux. Cette formule augmenterait, par le fait même, l'imputabilité des gouvernements.

Actuellement, la dynamique fédérative des allocations de transfert aux provinces favorise la négociation de chaque province avec le fédéral. Une des solutions pourrait consister à harmoniser le mécanisme des transferts de façon à prévoir les sommes retournées aux provinces. Cependant, le consensus entre les provinces dans ce sens semble difficile à obtenir.

L'adhésion du gouvernement fédéral à ce type de solution semble tout aussi mal assurée si l'on considère le fait que le système du TCSPS a été mis en place en 1996 par le gouvernement fédéral dans le contexte de réduction du déficit. Le TCSPS visait alors à remplacer deux mesures antérieures, soit le Transfert social canadien et le Transfert pour des programmes établis, qui finançaient les programmes sociaux dans les provinces, parfois jusqu'à 40 %. Depuis 1999, d'autres changements sont intervenus. Le gouvernement fédéral risque fort de refuser de revoir à nouveau les paiements de transferts.

La création d'un fonds capitalisé

L'une des solutions qui a semblé intéresser particulièrement les jeunes et qui n'avait pas été avancée lors de la présentation faite par la Commission est celle de la mise sur pied d'un fonds capitalisé. De l'avis de certains, si un financement adéquat des provinces ne peut provenir ni du rapatriement des points d'impôt ni de paiements de transferts qui

tiendraient compte des besoins du Québec, la création d'une caisse offrirait une solution intéressante, pour le fédéral, même sur le plan politique.

Plusieurs appellations ont été employées pour y référer comme caisse de sauvegarde des acquis, caisse de sauvegarde des programmes sociaux, ainsi que fonds ou fiducie capitalisés.

Le premier aspect que suppose la création d'un tel fonds est celui de l'utilisation qui doit en être faite. L'objectif de la capitalisation est de répondre aux besoins à long terme, sans avoir à sacrifier les services publics. Autrement dit, ce fonds permettrait de prévenir la création de déficits ou l'augmentation des impôts par les gouvernements futurs en capitalisant suffisamment pour rééquilibrer. Cela implique une réduction des bénéfices à court terme, comme une baisse d'impôts par exemple. Le gouvernement doit donc adopter une attitude responsable; s'il réduit les dépenses en santé pour créer cette caisse, le problème ne sera pas réglé.

Bien que les groupes ayant soutenu la création d'une caisse capitalisée n'aient pas précisé son fonctionnement, on a proposé qu'il soit semblable à celui de la caisse de retraite où tout travailleur est obligé de contribuer.

Pour les uns, l'utilisation des termes *capitalisé* ou *actualisé* renvoie à la définition même de ce qu'il devrait être. L'un des problèmes des caisses de retraite est de ne pas avoir créé de fonds *actualisé*. En ce sens, si un fonds pour la sauvegarde des programmes sociaux devrait être créé, il faudrait s'assurer que les personnes qui y contribuent seront celles qui en bénéficieront, avec les problèmes d'implantation que cela suppose.

Pour les autres, la capitalisation du système de santé vise simplement à éliminer l'impact des changements démographiques sur les coûts en santé. Comme le nombre de personnes âgées diminuera dès 2040 à 2050, l'utilisation d'une caisse capitalisée ne sera plus nécessaire. La création d'un fonds ne servirait donc qu'à amortir la transition démographique, sans qu'il y ait lieu de tout capitaliser.

Finalement, d'autres encore ne sont pas convaincus de la saine utilisation qui pourrait être faite d'une telle caisse. Ils craignent que l'objectif qui serait de pallier l'augmentation des coûts dus au vieillissement de la population ne soit détourné puisque rien n'empêchera les provinces d'utiliser les surplus générés pour résoudre les problèmes et pour baisser les impôts.

Le deuxième aspect de la création d'un fonds capitalisé est celui de son financement. Les jeunes sont d'avis que le Québec doit aller de l'avant dans la création d'une telle caisse avant que le gouvernement fédéral ne mette lui-même sur pied un tel fonds pour permettre aux provinces de faire face au choc démographique. Cependant, les questions

soulevées portent sur la source de financement provinciale, fédérale ou les deux, et sur la forme de contribution financière de chacun des ordres de gouvernement.

Pour les uns, la caisse doit être entièrement financée par le Québec. Pour les autres, afin que la création d'un tel fonds soit possible, une contribution du fédéral est nécessaire. Cette contribution pourrait prendre la forme d'un rapatriement de points d'impôt ou de transferts appropriés, ajustés par exemple aux modifications démographiques. La part de financement de la caisse provenant du fédéral permettrait au Québec d'avoir un contrôle sur une partie des surplus accumulés par le fédéral.

De part et d'autre, que l'on soit en faveur d'une contribution financière provenant du rapatriement des points d'impôt du fédéral ou en faveur d'un financement exclusif du gouvernement du Québec, les participants s'entendent sur le fait que la caisse doit être entièrement sous le contrôle du Québec. Mais est-il réaliste de penser que le gouvernement fédéral pourrait financer une partie de cette caisse sans chercher à y imposer ses propres normes?

Pourtant, il y a un argument de poids en faveur du Québec : la transparence et l'imputabilité. Le gouvernement en charge de la santé doit avoir les moyens financiers d'assumer cette responsabilité et doit rendre des comptes à la population. La caisse de santé devrait donc être sous la gouverne du Québec puisque la santé est de compétence provinciale.

Mais la création d'un tel fonds, si intéressante soit-elle, ne résout pas le problème de fond qui est celui du déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces. En effet, avec la baisse actuelle des impôts au provincial, le Québec ne peut financer à lui seul la création d'une caisse pour la sauvegarde des programmes sociaux sans le soutien du fédéral. Or, cela suppose de mettre la main sur les surplus du fédéral. La création de la caisse implique donc une résolution du déséquilibre fiscal.

La révision des choix de société

La question du déséquilibre fiscal nous ramène à celle de nos choix de société. La baisse des impôts fait partie de ces choix. Les opinions sur ce point sont polarisées en fonction d'options politiques.

Les premiers soutiennent que la baisse des impôts est nécessaire pour assurer la compétitivité à long terme du Québec. Le contexte fiscal des autres provinces ou des États-Unis exerce une pression sur le Québec et provoque notamment l'exode des diplômés vers l'Ontario ou les États-Unis. Dans cette optique, il n'est pas incohérent pour le Québec de parler d'un déséquilibre fiscal avec le gouvernement fédéral, tout en réduisant les impôts des particuliers. Le véritable débat a trait aux surplus qui

s'accumulent à Ottawa. Les revenus du gouvernement fédéral sont beaucoup plus élevés que ses dépenses tandis que les provinces manquent de marge de manœuvre pour assumer les responsabilités rattachées à leurs propres compétences.

Les seconds soutiennent que la comparaison entre le fardeau fiscal des Québécois et celui d'autres provinces ou des États-Unis est un mythe qui ne prend pas en compte l'ensemble des facteurs, par exemple le coût de l'électricité en Ontario ou les coûts des services privés aux États-Unis, ce qui fausse les données comparables. Dans ce sens, le Québec et les provinces doivent tenir un discours cohérent à l'égard du gouvernement fédéral lorsqu'ils affirment manquer de ressources financières pour leurs dépenses et les choix qu'ils font de baisser les impôts.

La baisse des impôts au Québec entraîne une plus grande dépendance envers le gouvernement fédéral et une difficulté accrue à financer les programmes en éducation. Plus le gouvernement provincial baisse les impôts, plus il perd son pouvoir de dépenser et sa marge de manœuvre.

Pour illustrer l'impact des baisses d'impôt actuelles, on pourrait rappeler les décisions qui ont été prises dans le passé dans le cas de la Régie des rentes du Québec. La situation d'aujourd'hui est analogue à celle qui prévalait alors; si l'on paye plus d'impôts que les autres provinces, cela peut impliquer une moins grande compétitivité à court terme. Par contre, à long terme, alors que les autres provinces augmenteront leurs impôts, les surplus accumulés dans la caisse capitalisée permettront au Québec de les baisser davantage ou sur une plus longue période. En situant le raisonnement quinze ans en avant, on pourrait ainsi rétablir l'équilibre fiscal intergénérationnel.

Le Québec devra donc faire des choix et tenir un débat de société sur l'accessibilité des services publics et le pouvoir de dépenser. Cela peut impliquer une augmentation des impôts pour maintenir les programmes sociaux dans le but d'assurer leur viabilité à long terme et l'équilibre intergénérationnel. Le Québec devra se demander s'il souhaite toujours un Ministère des relations internationales, un Ministère de la culture, des frais de scolarité plus bas qu'ailleurs au Canada et un système de santé gratuit.

Les partis politiques devront également décider s'ils doivent rapatrier les points d'impôt du fédéral pour baisser l'impôt au provincial et faire des choix éclairés à long terme. Advenant une résolution du déséquilibre fiscal, il y aura un débat et des choix à faire sur l'utilisation des sommes qui pourront être générées par ce nouvel équilibre de la fiscalité. Le Québec et les Québécois auront à assumer ces choix.

Autres solutions

On l'a vu, certaines solutions émergent du débat de façon récurrente. Si certains jeunes préfèrent nettement une solution à une autre, d'autres prônent des solutions mixtes, à la fois pour répondre spécifiquement à une forme de déséquilibre et pour faire face différemment aux diverses formes de déséquilibre identifiées.

Par exemple, le rapatriement des points d'impôt pourrait se révéler intéressant pour rétablir l'équilibre entre le gouvernement fédéral et le Québec. Par ailleurs, le déséquilibre horizontal entre les provinces nécessiterait un transfert de points d'impôts, mais également une formule de type péréquation ou la création d'un fonds.

Finalement, certains soulignent que des solutions simples au déséquilibre fiscal s'avèrent utopiques sur le plan politique. Par exemple, on pourrait envisager que le gouvernement fédéral baisse ses impôts de façon substantielle, alors que le gouvernement provincial les augmenterait d'autant. Si le fardeau fiscal demeurait le même pour le contribuable, on aurait tôt fait de comprendre que la solution ne tient pas la route sur le plan du discours politique.

Considérations stratégiques exprimées par les jeunes

La question très tôt soulevée par les jeunes au cours des discussions pourrait se résumer ainsi : « Et après la Commission? ». Au-delà de l'identification des causes, des conséquences et des solutions au déséquilibre fiscal, les jeunes se demandent par quels moyens, par quelles stratégies transposer le débat à Ottawa. Certains se souviennent des difficultés à faire fléchir le gouvernement fédéral dans les dossiers des bourses du millénaire, de la Loi sur les jeunes contrevenants, de la question de l'assurance parentale, etc.

Les principales options stratégiques proposées de façon récurrente

- créer un rapport de force;
- avoir un discours cohérent;
- revoir la ligne politique à long terme;
- convoquer une conférence entre le gouvernement fédéral et les provinces pour rééquilibrer l'assiette fiscale;
- tenir un référendum sur le rapatriement des points d'impôts;
- limiter l'ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale au moyen d'un décret obligeant les institutions à choisir leur source de financement;
- faire front commun.

La notion de rapport de force émerge au fil des discussions comme une nécessité afin que le Québec puisse porter le débat sur le déséquilibre fiscal au sein de la fédération et réaliser des gains dans ce sens. La notion même de déséquilibre fiscal ne semble pas faire consensus au sein de la fédération canadienne où, pour certains, une plus grande décentralisation serait inacceptable. Il semble donc que convoquer une conférence entre le gouvernement fédéral et les provinces pour rééquilibrer l'assiette fiscale serait déjà un grand pas.

Dans ce sens, au-delà des partis pris fédéralistes ou souverainistes, les discussions des jeunes se sont cristallisées sur l'importance de la cohérence du discours tenu par le Québec et les provinces à l'égard du gouvernement fédéral.

Malgré le scepticisme de certains jeunes présents, la création d'un rapport de force entre le gouvernement du Québec et le fédéral passe par l'expression de l'assentiment de la population du Québec aux solutions envisagées au déséquilibre fiscal par l'intermédiaire d'un référendum.

Plusieurs hypothèses sont discutées, dont celle de tenir un référendum sur le rapatriement des points d'impôt, qui lierait tant le Parti libéral du Québec que le Parti québécois, à négocier la question du déséquilibre fiscal avec le gouvernement fédéral.

Créer un rapport de force, c'est également limiter l'ingérence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale. Un des moyens envisagés est l'adoption d'un décret obligeant les institutions à choisir leur source de financement. Présentement, le milieu communautaire au Québec est soumis à un décret qui les oblige à refuser l'argent du fédéral pour le financement de ses programmes. Un décret semblable pourrait être imposé à l'ensemble des institutions, des universités aux hôpitaux, qui les forcerait à choisir une source de financement de provenance fédérale ou provinciale.

La notion de rapport de force vise également la représentation des intérêts à long terme des groupes comme les jeunes, à l'intérieur des instances décisionnelles provinciales, où l'action politique est davantage axée sur le court terme.

Certains souhaitent donc que chaque organisation jeunesse définisse sa position sur les finances publiques et mette en œuvre les moyens de faire progresser ses idées. Les organisations jeunesse devraient également mettre sur pied des consultations publiques, voire faire front commun pour atteindre ces objectifs déterminants.

En conclusion, pour le Québec, l'enjeu de la question du déséquilibre fiscal est double : savoir trouver des solutions applicables dans le cadre constitutionnel fédératif et protéger les intérêts du Québec à court, moyen et long terme.

Personnes présentes au Forum de discussion sur le déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces

Le samedi 22 septembre 2001

François Rebello	Groupe Investissement Responsable
Martin Koskinen	Force Jeunesse
Johanne Rioux	Force Jeunesse
Jean-François Morneau	Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)
Éric De La Sablonnière	Comité d'action politique France-Québec (CAP-FQ)
Wendy Bouchard	Étudiante, RPR- Paris, sciences politiques
Mary-Ann Nieto	Étudiante, UDF- Bordeaux
Nicolas Fournier	Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal (FAÉCUM)
Dominic Mailloux	Conseil permanent de la jeunesse (CPJ)
Emmanuelle Trottier	Étudiante en Philosophie, Université Laval
Nicolas Morand	Fonds Jeunesse Québec
Frédéric Lapointe	Force Jeunesse
Pierre-Yves Boivin	Force Jeunesse
Patrick Lahaie	Cabinet du ministre d'État à l'Éducation et à la Jeunesse
Caroline Sauriol	Jeune Chambre de commerce de Montréal, Force Jeunesse
Yves Lacasse	Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec (RJGAQ)
Patrick Ferland	Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec (RJGAQ), Jeune Chambre de commerce de Montréal (JCCM)
Mathieu Duchesne	Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec (RJGAQ)
Guillaume Vaillancourt	Mouvement pour une école moderne et ouverte (MEMO), Commission scolaire de Montréal (CSDM)
Clairandrée Cauchy	Ex-présidente du Conseil permanent de la jeunesse (CPJ)
Fannie Lacasse Germain	Étudiante, Université du Québec à Montréal (UQAM)
Ugo Ceppi	Étudiant, Université du Québec à Montréal (UQAM)
Sylvain Gendron	Ex-membre du Conseil permanent de la jeunesse (CPJ)
Johanne Boivin	Étudiante, Université Laval
Vincent Girard	Forum jeunesse du Bloc québécois (FJBQ)
Siegfried Mathelet	Forum jeunesse du Bloc québécois (FJBQ)
Thaïs Dubé	Forum jeunesse du Bloc québécois (FJBQ)
Éric Cimon	Forum jeunesse du Bloc québécois (FJBQ)
Martin Barnabé	Comité national des jeunes du Parti québécois (CNJPQ)
Pascal Bérubé	Comité national des jeunes du Parti québécois (CNJPQ)
Nicolas Brisson	Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)
Alexis Boyer Lafontaine	Comité d'action politique France-Québec (CAP-FQ)

