

Force Jeunesse

**Mémoire présenté à la
Commission sur le déséquilibre fiscal**

Mettre fin au déséquilibre intergénérationnel

Le 4 décembre 2001

**Rédaction : Pierre-Yves Boivin
Martin Koskinen**

Force Jeunesse

Créé en 1998, Force Jeunesse est un regroupement de jeunes travailleurs et d'associations visant la défense et l'amélioration des conditions de travail ainsi que des perspectives d'emploi de la relève. L'équité entre les générations et une préoccupation pour l'avenir collectif de notre société sont au cœur des valeurs défendues par Force Jeunesse.

Force Jeunesse agit concrètement en revendiquant des mesures qui améliorent la situation économique et sociale des jeunes. Le groupe intervient également lors de débats d'intérêts publics, tout en organisant des activités de réflexion et en soutenant l'organisation de groupes de jeunes travailleurs.

- Association de défense des jeunes enseignants du Québec (ADJEQ)
- Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (AELIÉS)
- Association des étudiants aux grades supérieurs de la faculté de médecine de l'Université de Montréal (AEGSFM)
- Association des étudiants aux grades supérieurs du département de biochimie de l'université de Montréal (AEGSDB)
- Association des jeunes de la fonction publique québécoise (AJFP)
- Association des jeunes médecins du Québec (AJMQ)
- Comité jeunesse de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec
- Conseil des jeunes décideurs de l'Ordre des administrateurs agréés du Québec
- Groupe d'action pour l'égalité et l'équité salariale du SPCUM
- Intérêts 16-35 des Basses-Laurentides
- Jeunesse du monde
- Syndicat des employés des cinémas (AIEST-262, FTQ)

**10 780, Laverdure, bureau 207
Montréal (Québec) H3L 2L9
Téléphone: (514) 384-8666
Courriel : info@forcejeunesse.qc.ca
www.forcejeunesse.qc.ca**

Table des matières

Table des matières	3
Résumé du mémoire	4
Introduction	8
Mise en contexte	11
<u>Existe-t-il un déséquilibre fiscal au Canada ?</u>	11
<u>Quelles sont les causes fondamentales du déséquilibre « budgétaire » existant entre les gouvernements ?</u>	15
Les dépenses en santé	15
Les baisses d'impôt.....	18
Des économies et des réalités démographiques disparates.....	21
<u>Quelles sont les conséquences pratiques de ce déséquilibre ?</u>	21
Des systèmes de santé de niveaux différents d'une province à l'autre	21
Une dépendance accrue de la plupart des provinces face aux transferts fédéraux	22
Une fiscalité plus lourde pour les futurs contribuables.....	23
Analyse des différentes options	24
1. <u>Le statu quo</u>	25
2. <u>Une augmentation substantielle du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)</u>	25
3. <u>Le transfert non ciblé de points d'impôt</u>	26
4. <u>Compter sur une dynamique de responsabilité fiscale des provinces</u>	27
5. <u>Augmenter les paiements de péréquation</u>	28
6. <u>Mettre en place des mécanismes d'harmonisation budgétaire</u>	29
7. <u>Mettre sur pied des fiducies amortissant le financement du système de santé</u>	31
8. <u>Le Québec fait cavalier seul en matière de fiscalité</u>	33
Conclusion	35
Annexe : La Fiducie	37
Bibliographie	47

Résumé du mémoire

Pour *Force Jeunesse*, en matière de grands équilibres des finances publiques au Canada, il y a trois formes de déséquilibres :

1. **Un déséquilibre horizontal entre les provinces riches et les provinces pauvres.**
Les provinces plus riches peuvent diminuer leurs impôts sur le revenu et attirer les ressources humaines spécialisées en santé au détriment des autres provinces. **Le phénomène central de ce type de déséquilibre est la concurrence multiforme entre les provinces**, dont la manifestation la plus éclatante consiste en l'effet de contagion des importantes baisses d'impôt consenties en Ontario sous le gouvernement Harris.
2. **Un déséquilibre budgétaire entre les provinces et le gouvernement fédéral.**
Ayant réduit considérablement leur impôt sur le revenu et étant toujours tributaires de transferts fédéraux pour une part importante de leurs revenus, la plupart des provinces se retrouvent avec des difficultés financières à la moindre augmentation de leurs coûts (tels que ceux relatifs aux soins de santé). Puisque le gouvernement fédéral est le seul, avec le gouvernement de l'Alberta, à rembourser de manière significative sa dette, il est aussi le seul à se préparer à financer les coûts futurs liés au vieillissement de la population. Cette situation renforce la dépendance des provinces à son endroit en raison de son pouvoir de dépenser accru résultant de la diminution de sa propre dette.
3. **Le plus important, un déséquilibre entre les générations de contribuables.** La dénatalité et le vieillissement progressif de notre population entraînent un important déséquilibre sur le plan du financement de nos services publics. La génération issue du baby-boom supporte un système de soin de santé dont la clientèle principale est une génération moins nombreuse qu'elle-même. **Vers les années 2020 à 2040, le rapport de dépendance sera au contraire fortement défavorable aux contribuables d'alors, c'est à dire les jeunes d'aujourd'hui.** La hausse récente des cotisations au Régime des rentes du Québec donne un avant-goût des ajustements que la réalité démographique peut nous forcer à adopter. Si rien n'est fait, les coûts du système de santé nécessiteront inéluctablement dans un avenir rapproché des hausses constantes des impôts. Cela constitue une menace au financement des autres missions de l'État ou encore une menace à la gratuité de ces services.

Puisque le Québec est un État en concurrence avec d'autres sans être dans une position dominante, puisque la population du Québec n'accepte pas de voir son gouvernement devenir irrémédiablement dépendant du palier fédéral et puisque les jeunes d'aujourd'hui n'accepteront pas de voir sacrifiée l'équité intergénérationnelle, **nous affirmons que les solutions proposées par la *Commission* doivent résoudre ces trois déséquilibres simultanément.**

Des options à omettre, des options à considérer

Pour notre part, nous avons envisagé huit options tout en soulignant que quatre d'entre elles sont à éviter ou ne sont pas envisageables. **Le statu quo** est à rejeter en raison du fait qu'il ne laisse entrevoir qu'une centralisation continue des moyens financiers et

politiques dans les mains du gouvernement fédéral. Assister à **une augmentation des impôts perçus par les provinces** nous apparaît trop improbable, même si nous sommes d'avis que cette solution mettrait fin aux trois déséquilibres.

D'un autre côté, les solutions généralement avancées jusqu'à présent sont insuffisantes. **Une augmentation des transferts fédéraux en espèces (TCSPS)** ou encore **un transfert de points d'impôt non ciblé** réglerait probablement le problème du déséquilibre budgétaire, mais il amplifierait le problème du déséquilibre horizontal et générationnel s'il n'y a pas un changement notable des priorités et des actions du gouvernement du Québec. En effet, si la logique des dernières années est maintenue, il est probable que le Québec comme la plupart des provinces consacrerait une bonne partie de ces nouvelles sommes à des baisses d'impôt. Le transfert de points d'impôt accroîtrait en particulier les disparités entre provinces riches et pauvres, la valeur des points d'impôt étant plus importante dans les provinces riches. Par ailleurs, transformer un surplus budgétaire fédéral en baisses d'impôt provinciales nous apparaît peu honnête, peu opportun et surtout fort inique en regard de l'équité entre les générations.

Quatre options nous apparaissent par contre intéressantes :

- **l'augmentation des paiements de péréquation aux provinces;**
- **la mise en place de mécanismes d'harmonisation budgétaire entre les gouvernements, fédéral comme provinciaux ;**
- **la création de fiducies provinciales servant à financer l'augmentation à venir des coûts liés au vieillissement de la population ;**
- **l'utilisation complète de la capacité fiscale actuelle du Québec et faire cavalier seul pour prélever les impôts nécessaires au financement équitable des programmes sociaux.**

À nos yeux, celles-ci permettent d'outiller le Québec à la fois contre les problèmes du fédéralisme fiscal actuel et contre les effets pervers à venir du vieillissement de la population. Les deux premières solutions devraient atténuer le problème de la concurrence entre les provinces. Mais selon Force Jeunesse, **la solution centrale aux trois déséquilibres que nous avons identifié demeure la capitalisation partielle du financement des soins de santé par la création d'une fiducie.** Même si nous croyons que Québec pourrait lever lui-même les impôts nécessaires à son financement, il nous apparaît nécessaire d'exploiter la marge de manœuvre budgétaire fédérale. Pour cela Québec doit créer la fiducie en premier lieu et négocier la participation financière d'Ottawa.

Le financement d'une telle fiducie est possible de trois manières :

- Ottawa effectue un transfert de points d'impôt dédiés au financement des fiducies provinciales (ou le fait exclusivement dans le cas du Québec s'il est le seul à en créer une);
- Ottawa augmente le TCSPS versé aux provinces per capita mais en dédie une partie à la capitalisation des fiducies;
- Ottawa finance directement les fiducies provinciales en fonction de leur sensibilité aux coûts du vieillissement démographique.

Les deux dernières options de financement de la fiducie seraient plus avantageuses financièrement pour le Québec, mais la première solutionne le problème de la dépendance envers Ottawa. Elle garantit également que le financement des fiducies résistera aux aléas politiques et économiques.

Précisions au sujet de la Fiducie

Premièrement, sa mission et sa gestion doivent être claires et régies par une loi de l'Assemblée nationale. Deuxièmement, elle devrait bénéficier d'au moins 900 millions de dollars par année à partir de 2002-2003. Troisièmement, Québec consacrerait à cette fiducie ses surplus budgétaires et nous estimons qu'ils devraient se situer entre 0 et 1 milliard de dollars annuellement d'ici 2020. Quatrièmement, l'utilisation de la fiducie comme marge de manœuvre doit préserver le caractère public du système de santé et permettre de dégager des ressources afin d'assurer la pérennité des autres rôles de l'État plutôt que stimuler l'inflation des coûts du système. Les retraits de la fiducie doivent donc s'échelonner entre 2020 et 2040 environ pour amortir la transition démographique prévue à ce moment. Au-delà de cette période, l'évolution démographique ne contribuerait plus à faire augmenter les coûts du système de santé puisque le nombre relatif de personnes âgées de plus de 65 ans cessera d'augmenter.

En annexe de notre mémoire, un scénario précise l'évolution de la fiducie que nous proposons. Ce scénario de projection intègre des hypothèses réalistes de croissance économique ainsi que de croissance des coûts des missions de l'État. Nous rappelons brièvement ici l'augmentation du poids des dépenses en santé et, conséquemment, le caractère de moins en moins soutenable de l'inflation des coûts en santé dans quelques décennies.

Tableau 1 : Évolution de la répartition des dépenses par grandes catégories

	Santé	Éducation et Famille	Dettes	Infrastructures	Emploi et Solidarité	Autres	Total
2001	34%	25%	15%	6%	8%	12%	100%
2011	43%	24%	10%	6%	6%	11%	100%
2021	52%	22%	7%	6%	4%	10%	100%
2031	61%	19%	4%	5%	2%	8%	100%

Résumé des options	Équilibre budgétaire vertical	Équilibre budgétaire horizontal	Équité intergénérationnelle
1. Statu quo	Non	Maintient état actuel	Maintient état actuel
2 Augmenter le TCSPS	Oui	Non	Détériorée
3 Transfert non ciblé de points d'impôt	Oui	Non	Détériorée
4 Les provinces augmentent leurs impôts	Improbable	Improbable	Improbable
5 Augmenter les paiements de péré- quation	Maintient état actuel	Oui	Maintient état actuel
6 Mécanismes d'harmonisation budgétaire	Amélioré	Amélioré	Améliorée
7 Création de fidu- cies	Amélioré	Possible	Améliorée
8 Le Québec fait cavalier seul	Amélioré	Amélioré	Si fiducie créée

Introduction

En permettant la participation de divers intervenants à la réflexion actuelle sur les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces, la *Commission sur le déséquilibre fiscal* devrait être en mesure de formuler des recommandations et d'émettre des constats qui refléteront la perspective des différents acteurs de la société québécoise.

C'est dans cette optique que *Force Jeunesse* a décidé de participer aux consultations publiques tenues dans le cadre de la *Commission*. L'argent est le nerf de la guerre dit-on ; c'est aussi le cas pour les politiques publiques. Les compressions budgétaires effectuées par les gouvernements au cours des années 1990 démontrent bien comment au-delà des idées, ce sont fréquemment les finances d'un État qui dictent les priorités d'un gouvernement. Cette logique implique que toute modification des arrangements fiscaux qui existent entre les différents paliers de gouvernement influencera leurs décisions actuelles et futures en ce qui a trait aux politiques et programmes qu'ils mettront de l'avant. Ces décisions auront indubitablement des impacts sur le bien-être des générations futures.

Puisque ces générations futures seront constituées des contribuables de demain, c'est-à-dire de ceux et celles qui feront les frais de toute modification des arrangements fiscaux actuels, *Force Jeunesse* estime que les membres de la *Commission* devront formuler des recommandations qui respecteront le principe d'équité intergénérationnelle. Dans l'optique que nous défendons et dans le contexte de la fiscalité, ce concept implique que les décisions budgétaires prises aujourd'hui ne doivent pas avoir un impact négatif sur la capacité des contribuables futurs de financer adéquatement les programmes sociaux, plus particulièrement l'éducation, le système de soins de santé, les pensions de vieillesse, ainsi que les autres acquis collectifs mis en place au Québec au plus grand bénéfice des citoyens.

Il nous faut cependant constater que plusieurs décisions budgétaires et fiscales des dernières années, suite à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, ont été motivées par des impératifs électoraux immédiats. Le gouvernement du Québec a préféré baisser les impôts des contribuables actuels alors que l'atteinte du déficit zéro procurait une possibilité en or de s'attaquer à l'une des dettes publiques les plus élevées du monde occidental. La marge de manœuvre dégagée grâce à une diminution des charges liées au service de la dette suite au remboursement, même partiel, de celle-ci aurait pu ensuite servir à, entre autres choses, soulager le fardeau fiscal des contribuables. Malheureusement, l'empressement du gouvernement à baisser les impôts sans avoir au préalable diminué sa dette implique que le fardeau de celle-ci sera refilé aux contribuables du futur qui non seulement devront s'en acquitter, mais devront également défrayer les coûts croissants des programmes sociaux engendrés par le vieillissement de la population et la dénatalité.

Les travaux de la *Commission* nous semblent donc être une excellente occasion de sonner le glas de décisions fiscalement insoutenables à moyen et long terme. On doit éveiller les décideurs publics à la nécessité d'intégrer des considérations d'équité intergénérationnelle à toute proposition de réorganisation du fédéralisme fiscal canadien.

Dans le document *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*¹, il est stipulé que la *Commission* tentera de répondre aux questions suivantes : 1) Quelles sont les causes fondamentales du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec ? 2) Quelles sont les conséquences pratiques de ce déséquilibre ? 3) Quelles solutions concrètes peuvent-elles être mises de l'avant afin de corriger ce déséquilibre ? Ces trois questions reposent sur le postulat de base selon lequel il existe bel et bien un déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces. Bien que nous n'ayons pas l'intention de nier l'existence d'un **déséquilibre de moyens entre les gouvernements**, nous nous permettrons dans la section *Mise en contexte* de notre mémoire de formuler des prémisses qui viendront relativiser celles émises par la *Commission*. Ce sont les quelques constats que nous énoncerons dans cette partie qui formeront notre réponse aux deux premières questions étudiées par la *Commission*.

¹ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal - Document préparatoire pour la consultation publique*, Gouvernement du Québec, Juin 2001, p. 1.

La dernière section de notre mémoire étudiera huit options que l'on pourrait émettre afin de modifier la situation actuelle. *Force Jeunesse* recommande au gouvernement du Québec d'en envisager quatre d'entre elles. Nous croyons que ces options constituent une réponse crédible et envisageable à la troisième question étudiée par la *Commission*. Il s'agit de :

- 1) l'augmentation des paiements de péréquation aux provinces ;**
- 2) la mise en place de mécanismes d'harmonisation budgétaire entre les gouvernements, fédéral comme provinciaux ;**
- 3) la création de fiducies provinciales servant à financer l'augmentation à venir des coûts reliés au vieillissement de la population ;**
- 4) l'utilisation complète de la capacité fiscale actuelle du Québec et faire cavalier seul pour prélever les impôts nécessaires au financement équitable des programmes sociaux.**

À nos yeux, celles-ci permettent d'outiller le Québec à la fois contre les problèmes du fédéralisme fiscal actuel et contre les effets pervers à venir du vieillissement de la population.

Mise en contexte

Existe-t-il un déséquilibre fiscal au Canada ?

Cette première question n'est pas posée par la *Commission*, mais il nous apparaît nécessaire d'établir un véritable diagnostic avant d'envisager des modifications majeures au fonctionnement de nos gouvernements. Selon le texte de consultation de la *Commission*, l'occupation plus grande du champ de l'impôt sur le revenu par le gouvernement fédéral constitue un déséquilibre fiscal vertical avec les provinces, elles-mêmes aux prises avec des dépenses qui croissent plus rapidement que les dépenses fédérales. Si on en croit les déclarations du président de la *Commission*, la réalisation d'excédents budgétaires de la part du gouvernement fédéral constitue la principale démonstration que ce palier de gouvernance occupe une part trop grande de l'assiette fiscale.

Rappelons dans un premier temps que, selon *Force Jeunesse*, le remboursement progressif de la dette publique, tant au niveau provincial que fédéral, est un facteur de rétablissement de l'équité entre les générations sur le plan fiscal. Comme le débat sur l'équité fiscale intergénérationnelle mérite en soit plusieurs études et commissions, nous ne viderons pas la question dans le présent exercice. Nous rappellerons tout de même, comme nous l'avons fait à d'autres occasions², que notre génération paiera toute sa vie des intérêts sur une dette publique énorme, qu'elle fait les frais de plusieurs erreurs de planification gouvernementale et paiera deux fois plus cher pour les mêmes rentes des régimes publics de retraite que les générations précédentes. Ajouter ou non à cette liste le fardeau des coûts liés au vieillissement de la population constitue selon nous la décision politique la plus importante de la présente décennie. Dans cette perspective, nous sommes en total désaccord avec ceux qui affirment que les surplus budgétaires des gouvernements constituent un vol des contribuables actuels. De notre point de vue, les surplus constituent plutôt une marge de manœuvre financière qui doit être utilisée afin de remédier aux causes de l'iniquité intergénérationnelle.

² Force Jeunesse, *Consommer ou économiser ? Amortir le choc du vieillissement démographique : une politique résolument tournée vers l'avenir*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la réduction de l'impôt des particuliers, Assemblée nationale, octobre 1999.

Deuxièmement, dans la mesure où le surplus budgétaire fédéral constituerait la preuve d'un déséquilibre fiscal vertical, l'état actuel du fonctionnement de la fédération permet-il d'atteindre rapidement l'équilibre fiscal ? De nouvelles priorités budgétaires ou un changement de gouvernement, pourrait, d'une part, rayer d'un trait ce surplus. D'autre part, selon Ronald L. Watts³, le Canada constitue une fédération où les provinces jouissent d'une très large marge de manœuvre fiscale et sont peut-être même les plus autonomes sur le plan fiscal parmi tous les modèles qu'il a étudiés. Elles peuvent lever des impôts auprès des particuliers et des compagnies; taxer la consommation, la propriété et les ressources naturelles; posséder des sociétés d'État et contrôler certaines activités économiques. En fait, il ne manque guère que la possibilité d'imposer des tarifs douaniers. Les provinces ne sont pas contraintes au niveau fiscal sur le plan constitutionnel, elles sont peu contraintes sur le plan administratif mais elles vivent évidemment une contrainte politique normale dans notre régime démocratique. Elles disposent donc de tout les outils fiscaux nécessaires à un financement adéquat de leurs champs de compétence.

Le principal problème réside dans le fait que les provinces n'ont que peu d'influence directe sur le gouvernement fédéral en matière budgétaire. Le gouvernement fédéral agit de façon unilatérale, sans aucunement consulter les provinces sur ses choix budgétaires. La réduction considérable des transferts aux provinces dans le budget 1996-1997 est un exemple probant que ces dernières sont soumises aux aléas des volontés budgétaires du gouvernement fédéral. Les deux paliers de gouvernement vivent dans une situation inédite d'indépendance fiscale mutuelle, du moins théoriquement. C'est différent en Suisse en raison de leur modèle confédéral, en Allemagne en raison de la présence de la Bundesrat⁴ et en Belgique essentiellement en raison de la nécessité d'obtenir des «majorités spéciales» sur plusieurs lois fondamentales, incluant celles touchant la fiscalité⁵.

³ WATTS, Ronald L., *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999, p. 73

⁴ La Bundesrat ou chambre haute allemande est composée de représentants des Länders ou provinces allemandes, assurant ainsi aux gouvernements inférieurs une participation dans les décisions touchant le budget fédéral allemand. Il est à noter qu'aucun Länders n'a de veto et que les décisions se prennent à la majorité des voix: un tel système n'assurerait en rien au Québec une influence directe sur les finances fédérales.

⁵ Une loi votée à la majorité spéciale consiste à avoir la majorité simple dans chaque groupe linguistique (francophone et néerlandophone) pour autant que le total des votes positifs représente les deux tiers de

Les provinces doivent donc assister à l'accumulation de surplus budgétaires au niveau fédéral sans pouvoir modifier la politique budgétaire fédérale. Face à leur propre incapacité – politique ou économique – à dégager des surplus budgétaires, on constate une différence de pouvoir de dépenser entre les deux paliers de gouvernement. Cette situation ne constitue pas selon nous à proprement parler un déséquilibre fiscal puisque les provinces ont à leur disposition les outils fiscaux nécessaires pour faire face à toutes leurs options politiques et à toutes les conjonctures. **Nous préférons donc parler davantage de déséquilibre budgétaire entre Ottawa et les provinces, déséquilibre fruit d'une panoplie de facteurs et surtout de décisions budgétaires des gouvernements respectifs.** Cette précision sémantique est importante, car selon nous l'expression « déséquilibre fiscal » fait référence à une disparité des outils à la disposition des gouvernements; alors que l'expression « déséquilibre budgétaire » fait référence aux résultats de l'utilisation qui est fait de ces outils.

Il y aurait un déséquilibre de nature fiscale si les provinces se trouvaient dans une position déficitaire durable, sans pour autant avoir les outils fiscaux pour redresser la situation. Si c'était le cas, on peut imaginer qu'un grand nombre d'outils de taxation leur échapperait, que le niveau permis de taxation serait plafonné constitutionnellement ou encore que le niveau de taxation aurait atteint la limite de la viabilité économique. Il n'y a rien de tout cela dans le portrait, les provinces peuvent créer et augmenter les taxes et impôts afin de générer les revenus dont elles ont besoin. Par exemple, il y a un net déséquilibre fiscal entre les commissions scolaires (taxes foncières plafonnées) et les gouvernements provinciaux (moyens fiscaux divers et flexibles), mais nous n'observons rien de tel entre les gouvernements provinciaux et le niveau fédéral canadien.

l'assemblée et ce, dans les deux chambres du Parlement. Cette procédure donne une rigidité au système susceptible d'assurer une plus grande autonomie aux entités fédérés qui ne sont plus sujettes aux désirs d'une majorité simple au Parlement fédéral pour la fixation des ressources financières qui leurs sont allouées

Toutefois, **il est clair qu'il existe actuellement un déséquilibre budgétaire horizontal au Canada entre les provinces riches et les provinces pauvres.** Toutes n'ont pas la même assiette fiscale et surtout toutes n'ont pas accès à de lucratives réserves d'hydrocarbures. Certaines provinces investissent en santé et ont également les moyens de diminuer les impôts; les secondes n'ont les moyens ni de l'un, ni de l'autre dans le contexte économique et fiscal actuel. Le Québec se situe dans une position particulière à ce chapitre, il conviendra de l'analyser plus longuement.

Quelles sont les causes fondamentales du déséquilibre « budgétaire » existant entre les gouvernements ?

Les dépenses en santé

La donnée invoquée le plus souvent est **la prépondérance et la croissance des dépenses en santé**, dont le Québec et les autres provinces ont la responsabilité constitutionnelle. Les dépenses en santé représentent globalement 39% des dépenses des provinces canadiennes⁶. Ce chiffre est moins élevé au Québec pour deux raisons : le Québec est la province qui dépense le moins per capita en santé et elle choisit de dépenser davantage dans certains secteurs comme les affaires internationales, la culture, le développement économique, l'accès aux études supérieures, etc. La croissance des dépenses en santé a été contrôlée durant les années 1990, mais reprendra un rythme de croissance élevé au cours des prochaines décennies.

Les facteurs expliquant la croissance attendue des dépenses en santé sont généralement connus, nous les rappellerons ici sous forme de résumé. **L'inflation est un premier facteur** qui affecte généralement toutes les dépenses du gouvernement au même titre que celles en santé : une fourchette d'augmentation de 2 % à 3 % qui comprend les augmentations normales des salaires et la croissance de coûts divers. **Le vieillissement démographique est un deuxième facteur** qui se traduit par la nécessité d'augmenter le nombre d'actes médicaux, le nombre des places en CHSLD, le nombre de professionnels embauchés (infirmières, médecins, etc.), voire la durée de l'engorgement périodique des urgences. Selon différentes sources, l'augmentation annuelle des dépenses découlant des changements démographiques se situerait entre 1 et 1,6 % pour le prochain quart de siècle. **L'avancement de la recherche et de la technologie est un troisième facteur**, se reflétant sur l'achat de nouveaux équipements, la consommation de nouveaux médicaments, la demande pour l'accessibilité à de nouveaux traitements, etc. Au Québec, on estime l'impact annuel de ce facteur sur les dépenses globales entre 1,5 et 2 % d'augmentation supplémentaire. Globalement, on estime au Québec que l'augmentation annuelle prévisible des

⁶ Sauf mention contraire, les constats et certaines données sont tirés de *Financement : état de situation et perspective*, Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, juin 2000, 10 p.; des documents rendus publics par la Commission sur le déséquilibre fiscal ainsi que le rapport de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux.

dépenses en santé se situera probablement entre 5 et 5,5 %, des chiffres qui excèdent la croissance de l'économie québécoise.

Nous sommes d'avis que cette estimation de la croissance potentielle des dépenses en santé est conservatrice, trois autres facteurs n'ayant pas été quantifiés à ce jour.

Premièrement, l'évolution à la hausse des attentes d'une population de plus en plus âgée. Une population dont les électeurs sont de plus en plus âgés et donc plus susceptibles de recourir fréquemment au système de santé. Les sondages récents et la lecture des quotidiens indiquent que la principale demande des citoyens vis-à-vis leurs gouvernements est l'accès à des services et à des soins de santé de qualité. Tout gouvernement élu devra tenir compte des exigences d'un électorat vieillissant qui, nous croyons, exigera davantage de ressources publiques pour satisfaire ses demandes de soins et de services. Les dépenses croissantes en santé, nécessaires pour satisfaire les attentes des électeurs, risquent donc d'affaiblir les autres secteurs de dépenses du gouvernement (éducation, culture, environnement, etc.).

Deuxièmement, la concurrence des provinces et pays pour la main d'œuvre en santé. La rareté des ressources humaines provoque et encourage une surenchère salariale pour attirer les infirmières, médecins et spécialistes. Elle est sans précédent et surtout sous-estimée⁷.

Nous reviendrons sur ce point important, mais retenons que ces deux facteurs sont susceptibles de hausser le taux de croissance des dépenses en santé bien au-delà de ce que permettent de supposer l'inflation, la démographie, la recherche et la technologie.

⁷ Voir par exemple *La pénurie d'infirmières pourrait s'aggraver au Canada* paru dans le journal La Presse du 22 juin 2001.

Comme le souligne fort justement le *Globe and Mail* du 28 juillet dernier⁸, citant un texte préparatoire de la Conférence de Victoria :

« As physicians compensation negotiations are settled in a province, a new benchmark is set for negotiations in another province. Inadvertently, provinces and territories end up competing against one another. (...) health-care human-resources costs will rise by 30 % in Alberta between 1999 and 2003. (...) Ultimately, such approaches are self-defeating and lead to an escalation of health human resources costs far beyond a sustainable level. (...) Addressing the twin threat of a critical worker shortage and rising expenditures is an urgent national priority, the report says. »

Troisièmement, le caractère imprévisible des transferts fédéraux aux provinces.

Les transferts fédéraux augmentent ces dernières années, contrairement à la décennie précédente, mais à un rythme qui ne compense pas la hausse plus grande des dépenses en santé. Surtout, le problème de la hausse des coûts en santé se fera sentir pendant plusieurs décennies alors que l'évolution du niveau des transferts fédéraux est complètement imprévisible. La pression budgétaire est donc essentiellement assumée par les provinces.

⁸ McCARTHY, Shawn, « Wage offers threaten health care, report says », *The Globe and Mail*, samedi le 28 juillet 2001.

Les baisses d'impôt

En Ontario, le gouvernement a diminué l'impôt sur le revenu des particuliers d'environ 30 % de 1996 à 1998 et promet de réduire ces impôts d'une autre tranche de 20 % avant la fin du présent mandat conservateur⁹. Constatamment, l'Ontario compare sa fiscalité aux états américains les moins taxés et non avec les autres provinces. Lors de son dernier budget, le ministère des Finances ontarien se félicite du fait qu'il aura diminué deux fois plus les impôts des particuliers que le gouvernement fédéral. Il dénonce effectivement le fait que le fédéral collecte au moins deux fois plus d'argent que lui auprès des Ontariens, mais cette dénonciation s'accompagne d'un appel au gouvernement fédéral pour qu'il baisse lui aussi de façon plus soutenue l'impôt des particuliers. L'an dernier, l'Ontario a remboursé une partie de sa dette publique, plus de 3 milliards de dollars. L'Ontario manque-t-elle de revenus ou de points d'impôt ? Que ferait donc l'Ontario si on lui transférait des points d'impôt ? La présence des conservateurs au pouvoir laisse entrevoir une « énième » réduction d'impôts.

À l'occasion des budgets 1999, 2000 et 2001, l'Alberta a réduit de façon récurrente le fardeau des contribuables de 1,5 milliards de dollars au plan de l'impôt des particuliers. Initialement prévu à un taux de 11 %, le taux d'imposition unique sera plutôt abaissé à 10 % des revenus excédant l'exemption de base¹⁰. L'Ontario a des taux d'imposition relativement plus faibles, mais l'Alberta n'a ni taxe de vente, ni d'importantes dettes à rembourser. Elle peut surtout compter sur des recettes pétrolières d'ampleur unique et inégalée au Canada. Avec les citoyens les plus riches du Canada, est-ce que l'Alberta est une province qui manque de revenus ou de points d'impôt ? Que ferait l'Alberta si on lui transférait des points d'impôt supplémentaires, sinon nourrir l'inflation des salaires dans le domaine de la santé ?

⁹ Gouvernement de l'Ontario, *Paper C : Tax Cuts, Keeping Promises, Creating Opportunities*, Ministère des Finances, Budget 2001, 32 pages, <http://www.gov.on.ca/FIN/bud01e/pdf/paperc.pdf>.

¹⁰ Gouvernement de l'Alberta, *Alberta tax advantage*, Ministère des Finances, Budget 2001, <http://www.finance.gov.ab.ca/publications/budget/budget2001/tax.html#2>.

En Colombie-Britannique, le tout nouveau gouvernement libéral entreprend de réduire de 25 % l'impôt des particuliers dès cette année, une mesure qui le privera d'au moins 1,5 milliards de dollars de façon récurrente. La priorité pour le gouvernement est de rattraper l'Ontario et l'Alberta sur le plan de la fiscalité et sur le plan d'une croissance économique¹¹ qu'on espère stimulée par les baisses d'impôts. Puisque le budget de la province était tout juste en équilibre, le gouvernement devra réaliser un déficit budgétaire ou encore couper drastiquement dans les dépenses puisqu'une loi le force à atteindre le déficit zéro en 2004-2005. Pour exprimer mieux la logique « reaganienne » de ce gouvernement, citons son récent document de consultation pré-budgétaire :

« Without a change in policy, there could be a deficit of \$3.8 billion by 2003/04, before the recently announced tax changes.

The 25-per cent personal income tax rate cut announced on June 6 increases the potential 2003/04 deficit to \$5.3 billion.

These "status-quo" deficit projections indicate a structural fiscal imbalance exists. This means that unless government makes some fundamental changes, there will be a persistent excess of spending over available revenues, which represents a serious threat to the financial health of the province. »¹²

La première chose qu'a fait le gouvernement fut pourtant d'accroître ce déséquilibre par des baisses d'impôts ! Pour rejoindre l'Ontario et l'Alberta au plan fiscal, la Colombie-Britannique va sous-financer certains de ses services publics et réaliser des déficits importants. Cette crise incitera probablement la Colombie-Britannique à réclamer du gouvernement fédéral plus d'argent et à en faire le responsable de ses maux.

Les provinces moins riches du Canada vivent un scénario analogue à celui de la Colombie-Britannique. Par exemple, d'ici 2004, la Nouvelle-Écosse entend diminuer ses impôts de 130 millions de dollars annuellement sans que le déficit zéro ne soit atteint et alors même que ses dépenses en santé augmentent en flèche¹³. On souligne d'ailleurs dans le journal La Presse du 7 juillet dernier que la crise des salaires des infirmières en

¹¹ Gouvernement de la Colombie-Britannique, <http://www.fin.gov.bc.ca/01nr/re13.pdf>.

¹² Gouvernement de la Colombie-Britannique, http://www.fin.gov.bc.ca/CommBr/Prebudget_Consultation.pdf.

¹³ Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, <http://www.gov.ns.ca/finance/budget2001/bulletins.pdf>.

Nouvelle-Écosse compromet la réduction des impôts dans cette province¹⁴. Selon l'ancienne commissaire provinciale de la réforme de la santé, Ottawa devra augmenter ses paiements de transfert afin de donner à cette province les moyens financiers pour soutenir son système de santé. On doit se demander : est-ce pour les services de santé ou pour garantir aux contribuables néo-écossais une réduction de leurs impôts qu'on demande une augmentation des transferts ?

Le Québec est jusqu'à présent une province comme les autres lorsque l'on considère la tendance à la réduction globale de l'impôt des particuliers. Alors qu'il se dirigeait vers des surplus budgétaires importants, le gouvernement a non seulement respecté sa promesse de baisser les impôts mais il l'a accrue¹⁵. Au lieu des 1,3 milliards de dollars anticipés, c'est de 3,5 milliards dont le gouvernement se privera de façon récurrente au terme de son programme de réduction des impôts. En raison du ralentissement économique et de la croissance des dépenses en santé, ceci annihilera les surplus budgétaires et placera sous peu le gouvernement dans une position financière pénible. Toutefois, l'objectif d'améliorer la position fiscale du Québec face à celle de l'Ontario serait atteint pour le moment, selon le gouvernement.

Pendant ces années, le gouvernement fédéral s'est lui aussi donné un plan pour réduire l'impôt des particuliers. Pourtant, contrairement à presque toutes les provinces, le gouvernement fédéral se retrouve après les baisses d'impôts accordées dans une situation où, non seulement il tire avantage politiquement de cette mesure mais elle ne compromet pas sa position budgétaire.

Ainsi, suite à ces exemples, cette cause du déséquilibre budgétaire entre les provinces et le fédéral apparaît plus clairement. À l'exception de l'Ontario et l'Alberta, qui ont la capacité de réduire le fardeau fiscal des contribuables, les autres provinces se mutilent en tentant de copier ces deux exemples car aucune d'entre elles n'a les moyens de les soutenir à moyen et long terme.

On constate que cette source de déséquilibre n'est pas prête de s'évanouir au cours des prochaines années puisque la concurrence entre les provinces se poursuit, alors que le fédéral veut rembourser en partie sa dette. Se faisant, le gouvernement fédéral

¹⁴ TUTTON, Michael, « La crise dans la santé compromet la réduction d'impôt », *La Presse*, samedi le 7 juillet 2001.

¹⁵ Gouvernement du Québec, http://www.finances.gouv.qc.ca/budget_2001-2002/fr/maillon/impot.htm

augmentera sa marge de manœuvre future puisqu'il diminue les charges liées au service de sa dette.

Des économies et des réalités démographiques disparates

Certaines provinces connaissent des taux de croissance très élevés, plus élevés que la croissance normale de leurs coûts de santé : c'est le cas de l'Alberta. D'autres provinces connaissent une croissance élevée, comme Terre-Neuve, mais elles n'ont pas une capacité fiscale importante. Certaines provinces sont plus endettées (le Québec notamment). Le Manitoba, la Saskatchewan, le Québec et les Maritimes reçoivent moins d'immigrants et leur population vieillira de façon plus importante que les autres. Toutes les provinces n'ont donc pas les mêmes possibilités fiscales ni les mêmes contraintes démographiques, mais les aspects positifs s'accumulent chez certaines (l'Alberta, l'Ontario) alors que les aspects négatifs se multiplient chez les autres (le Québec et les provinces Maritimes). Il s'en suit que la réalité décrite plus haut ne sera pas vécue avec autant d'acuité par les différentes provinces.

Quelles sont les conséquences pratiques de ce déséquilibre ?

Nous identifions trois conséquences néfastes associées aux déséquilibres budgétaires au sein du Canada. Les solutions que nous envisagerons plus loin devront éliminer ces conséquences ou y palier, faute de constituer une voie inadéquate ou sans issue.

Des systèmes de santé de niveaux différents d'une province à l'autre

L'Alberta et, dans une moindre mesure, l'Ontario, pourront augmenter leurs dépenses en santé, améliorer les salaires des infirmières et investir dans de meilleures technologies. Les provinces dont les capacités fiscales seront moindres du fait d'une croissance moindre de leur produit intérieur brut verront leurs médecins quitter, les listes d'attente augmenter et peut-être s'installer, paradoxalement, une privatisation larvée.

Le Québec est dans une situation à la fois solide – la langue freine la migration interprovinciale – et fragile. Rappelons que nous dépensons déjà le moins per capita en santé en raison du fait que nos salaires sont déjà beaucoup plus faibles qu'ailleurs au Canada. Dans un contexte où les pénuries en personnel spécialisé dureront encore

jusqu'à dix ans dans certains secteurs – infirmières, spécialités médicales – **la combinaison des meilleurs salaires et de systèmes plus développés dans certaines provinces accentuera nos difficultés de recrutement et de rétention du personnel de santé.** Ces difficultés se répercuteront sur les patients (moins de services), sur les finances de l'État (plus grande part du budget pour la santé) ou sur les finances des individus (privatisation du financement), mais elles seront aussi très sensibles en terme symbolique et politique.

Il est possible que le déséquilibre prenne un tournant différent si, par exemple, les provinces riches décident de négliger le secteur de la santé ou favorisent une privatisation de ce secteur. Ce scénario ne change rien à notre problème puisque ces provinces choisiraient alors d'autres avenues politiques : remboursement de leurs dettes, élimination de leur impôt sur le revenu ou d'autres taxes. Ces choix sont contraignants pour le Québec et il sera politiquement difficile de ne pas suivre ce désengagement fiscal, au prix de sacrifices dans les dépenses publiques et inévitablement dans le secteur de la santé.

Une dépendance accrue de la plupart des provinces face aux transferts fédéraux

Il est prévisible que le fédéral rembourse, au cours des dix prochaines années, une part significative de sa dette accumulée. La plupart des provinces n'auront pas mené la même politique budgétaire, pour les raisons énoncées précédemment. Même si la part des transferts fédéraux dans le financement de la santé a stagné ou diminué pendant un certain nombre d'années, la domination budgétaire fédérale se fera sentir. Ainsi, lorsque l'effet de la croissance des dépenses en santé se fera sentir plus douloureusement (avec le temps ou au moment d'un ralentissement économique) le fédéral sera le gouvernement disposant de la plus importante marge de manœuvre budgétaire. Il aura les moyens financiers d'augmenter ses transferts aux provinces de façon importante et il aura les moyens politiques d'imposer les conditions de tels transferts. Les provinces n'auront qu'une option : négocier les conditions du gouvernement fédéral ou augmenter leurs impôts pour maintenir à flot leur système de santé. Cette situation ne permet pas la coopération nécessaire et souhaitable entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Ici se pose tout particulièrement le problème du Québec. La population et la classe politique québécoise souhaitent d'une part que les montants d'argent versés à Ottawa

servent à maintenir ce qu'il convient d'appeler les programmes sociaux. D'autre part, elles souhaitent que les transferts fédéraux soient inconditionnels et que le pouvoir fédéral de dépenser soit restreint, par la voie constitutionnelle, administrative ou budgétaire. La dynamique budgétaire future entraîne le Québec dans la voie de la dépendance budgétaire et, par le fait même, politique, envers le palier fédéral.

Une fiscalité plus lourde pour les futurs contribuables

Le comportement budgétaire de la plupart des provinces ne respecte pas notre conception de l'équité entre les générations. En réalisant des déficits, des bilans nuls ou des surplus trop modestes, les provinces canadiennes et le Québec en particulier ne dégagent pas une marge de manœuvre budgétaire susceptible de les aider à affronter l'augmentation des coûts en santé. Comme nous l'avons démontré dans un mémoire antérieur¹⁶, le refus de réaliser des surplus budgétaires en période de croissance et « d'accalmie » démographique nous condamne à devoir augmenter plus tard les taxes et les impôts pour sauver le système de santé public. Comme nous le mentionnions dans notre mémoire¹⁷, il est inacceptable que cet « impôt du vieillissement » s'ajoute à l'endettement public et au sous-financement des régimes publics de retraite sur les épaules de notre génération et de celles qui nous suivront.

¹⁶ Force Jeunesse, *Consommer ou économiser ? Amortir le choc du vieillissement démographique : une politique résolument tournée vers l'avenir*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la réduction de l'impôt des particuliers, Assemblée nationale, octobre 1999.

¹⁷ *Ibid.*

Analyse des différentes options

Afin de répondre aux problèmes engendrés par le déséquilibre budgétaire vertical et par le déséquilibre budgétaire horizontal entre les provinces, nous avons identifié huit options qui sont susceptibles d'être mises sur la table. Nous préférons quatre d'entre elles parce qu'elles nous apparaissent les plus pertinentes, praticables et durables afin de respecter le principe d'équité intergénérationnelle. Nous avons utilisé une grille d'analyse qui évalue le potentiel de chaque hypothèse en tant qu'outil contre le déséquilibre budgétaire vertical, le déséquilibre budgétaire horizontal et le déséquilibre intergénérationnel.

	Équilibre budgétaire vertical	Équilibre budgétaire horizontal	Équité intergénérationnelle
1. Statu quo	Non	Maintient état actuel	Maintient état actuel
2. Augmenter le TCSPS	Oui	Non	Détériorée
3. Transfert non ciblé de points d'impôt	Oui	Non	Détériorée
4. Les provinces augmentent leurs impôts	Improbable	Improbable	Improbable
5. Augmenter les paiements de péréquation	Maintient état actuel	Oui	Maintient état actuel
6. Mécanismes d'harmonisation budgétaire	Amélioré	Amélioré	Améliorée
7. Création de fiducies	Amélioré	Possible	Améliorée
8. Le Québec fait cavalier seul	Amélioré	Amélioré	Si fiducie créée

1. Le statu quo

Dans une situation où rien ne change, le gouvernement fédéral continue de réduire sa dette et accentue avec le temps la dépendance des provinces, à l'encontre des intérêts politiques du Québec. Les disparités entre les provinces s'accroissent et rendent difficile le maintien d'un système de santé comparable d'une province à l'autre ou, si on préfère, la comparaison entre le Québec et l'Ontario est de plus en plus difficile à soutenir. L'iniquité fiscale intergénérationnelle n'est pas aggravée, mais elle n'est pas contrée et un changement de gouvernement à Ottawa pourrait un jour modifier la politique budgétaire dans une direction moins favorable.

2. Une augmentation substantielle du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)

Le TCSPS est un transfert en argent et en points d'impôt qui est calculé sur une base per capita. En pratique, la seule exigence accompagnant le TCSPS consiste en le respect des cinq grands principes de la loi canadienne sur la santé. Donc, les provinces font ce qu'elles veulent avec les montants provenant du TCSPS : c'est le principe des vases communicants au plan budgétaire. Une augmentation importante du TCSPS aurait-elle pour effet d'augmenter les services à la population ? Aurait-elle pour effet de permettre à l'Alberta et à l'Ontario de fournir de généreuses baisses d'impôt à leurs contribuables ? Compte tenu de l'idéologie des gouvernements de ces provinces, on peut le présumer. Le Québec, si on se fie à la logique empruntée actuellement par le gouvernement, devrait faire de même avec sa marge de manœuvre devenue bien temporaire. Aurait-elle pour effet de permettre aux provinces de satisfaire les demandes salariales des infirmières et médecins ? Ça ne réglerait nulle part les problèmes de pénurie, cela augmenterait marginalement les services à la population et cela rendrait le système plus lourd à supporter pour les futurs contribuables.

Le problème ici est que toutes les provinces touchent sans discrimination les mêmes montants per capita dans le cadre du TCSPS. Puisque, de notre point de vue, la gouvernance des provinces n'est pas indépendante l'une des autres sur le plan des grands équilibres budgétaires et fiscaux, déplacer de l'argent par l'entremise du TCSPS est au mieux inutile sinon un facteur aggravant par rapport aux trois problèmes identifiés :

écarts grandissants entre les provinces, dépendance accrue envers le fédéral et accroissement de l'iniquité intergénérationnelle.

3. Le transfert non ciblé de points d'impôt

Remplacer l'augmentation éventuelle du TCSPS par un transfert de points d'impôt aurait l'immense avantage, pour de nombreux Québécois, de nous permettre de rétablir une égalité de moyens budgétaires dans la rivalité opposant les deux ordres de gouvernement. Il est vrai qu'à court terme cela permet d'augmenter la marge de manœuvre budgétaire du Québec car il récolterait une plus grande partie des impôts payés par les Québécois. Il est par contre chimérique de penser qu'un transfert de points d'impôt viendrait à bout des gestes et politiques des gouvernements fédéraux qui irritent tant les Québécois : Ottawa pourra toujours s'en donner les moyens juridiques et budgétaires.

Premier problème : à peu près tous les gouvernements provinciaux ont l'intention de diminuer les impôts des contribuables au cours des prochaines années sans même savoir, pour plusieurs, s'ils en auront les moyens. Pensons aux exemples récents de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique. Que restera-t-il, en bout de piste, des points d'impôt obtenus si une telle logique est mise en place ? La meilleure illustration de cette mentalité nous provient de l'actuel chef de l'opposition à l'Assemblée nationale. L'article du journal *La Presse*¹⁸ mentionne que le chef du Parti libéral du Québec privilégie la formule du rapatriement de points d'impôt mais, du même souffle, indique que :

« (...) le débat que lancera la Commission (sur le déséquilibre fiscal) ne devra pas servir d'excuse au gouvernement Landry pour ne pas réduire les impôts. »

Le Parti libéral du Québec favorise toujours la diminution de l'impôt des particuliers afin de rattraper l'Ontario. Le gouvernement du Parti québécois partage de facto cet objectif avec quelques nuances. S'il y a transfert de points d'impôt, l'Ontario en bénéficiera aussi et elle réduira probablement d'autant ses impôts ou ses taxes. Selon ce qu'ils nous ont démontré par leurs récentes déclarations, que feraient alors Jean Charest ou

¹⁸ LEDUC, Louise, « Fiscalité : Charest invite les provinces à faire front commun contre Ottawa », *La Presse*, mercredi le 4 juillet 2001.

Bernard Landry en vue d'une campagne électorale ? Que resterait-il en pratique des points d'impôt transférés ?

Deuxième problème : la valeur des points d'impôt n'est pas la même d'une province à l'autre. Par exemple, 1 % d'impôt sur le revenu rapporte plus à l'Ontario qu'au Québec sur une base per capita. L'Ontario obtient ainsi, si elle le désire, la capacité de payer ses médecins encore plus que le Québec ne peut le faire, même si ce dernier a ses nouveaux points d'impôt tout neufs. Imaginez maintenant la Saskatchewan face à l'Alberta... À ce compte-là, le TCSPS est moins délétère puisque chaque province reçoit le même montant per capita.

Troisième problème : le transfert de points d'impôt élimine tout probablement le surplus fédéral, ou à tout le moins le diminue substantiellement. La résultante est une combinaison de baisses d'impôt dans les provinces, d'augmentation de salaires dans le secteur de la santé et, peut-être, une légère augmentation des services. Dans tous les cas, on échange un facteur de rétablissement de l'équité intergénérationnelle (le remboursement de la dette fédérale) par des facteurs aggravant l'iniquité. Que ce soit sous l'angle de la baisse des impôts ou de l'augmentation des dépenses en santé, on rendrait ainsi le système plus difficilement soutenable par les futurs contribuables.

4. Compter sur une dynamique de responsabilité fiscale des provinces

La façon la plus logique d'envisager le rétablissement d'un équilibre entre les capacités des deux ordres de gouvernement est la suivante : les provinces utilisent leurs pouvoirs actuels en matière de fiscalité et augmentent leurs revenus. Ainsi, elles peuvent dégager des surplus, investir en santé, refuser les conditions fédérales, rembourser leurs dettes, favoriser l'équité entre les générations... La position concurrentielle du Canada face aux États-Unis est détériorée à court terme au plan fiscal mais, à terme, le gouvernement fédéral diminuerait ses propres impôts alors que les provinces s'assurent que leurs propres impôts n'augmenteront pas dans quelques décennies afin de contrer l'effet négatif de trop fortes baisses de ces dernières. Ainsi, la position concurrentielle à long terme s'améliore et les provinces occupent progressivement une part plus importante de l'assiette fiscale. C'est simple, logique, approprié, mais suicidaire politiquement dans l'esprit de toutes les classes politiques. Au Canada, presque tous les gouvernements qui ont fait preuve de responsabilité fiscale en atteignant le déficit

zéro ont été réélus, mais ça ne semble pas être une démonstration suffisante de la capacité de la population à comprendre pourquoi les provinces doivent augmenter leurs taxes et impôts. Il n'est pas interdit à la *Commission* d'envisager cette issue mais elle semble inconcevable dans la conjoncture politique actuelle.

5. Augmenter les paiements de péréquation

Contrairement au TCSPS, la péréquation n'est pas versée à toutes les provinces et n'est pas versée sur une base égale per capita. Il s'agit de paiements inconditionnels versés par le gouvernement fédéral aux provinces dont la capacité à générer des revenus est moindre que celle de la norme des cinq provinces représentatives (dans la situation actuelle, toutes les provinces à l'exception de l'Alberta, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique reçoivent des paiements de péréquation).

Dans un premier temps, ces paiements ont l'avantage de diminuer le déséquilibre budgétaire horizontal entre les provinces bénéficiaires et les autres puisqu'ils ne sont pas universels. Une augmentation de ceux-ci permettrait donc de réduire davantage l'écart entre les provinces bénéficiaires et les autres. Dans un deuxième temps, comme les paiements de péréquation sont inconditionnels et que toute augmentation de ceux-ci serait effectuée par le gouvernement fédéral, à même ses surplus, il en résulterait que le déséquilibre budgétaire vertical serait diminué.

Toutefois, une augmentation des paiements de péréquation est neutre du point de vue de l'équité intergénérationnelle, car au même titre que le transfert non ciblé de points d'impôt vers les provinces, rien n'indique que les gouvernements provinciaux n'utiliseraient pas la marge de manœuvre pour financer des mesures qui ne vont pas dans le sens de l'équité intergénérationnelle.

6. Mettre en place des mécanismes d'harmonisation budgétaire

L'absence d'un mécanisme d'entente clair et précis sur la fiscalité, basé sur des ententes fédérales-provinciales et non sur une déclaration commune des premiers ministres des provinces a largement contribué à politiser outre mesure le climat fiscal. Si le partage de l'assiette fiscale avait été le fruit d'une entente en bonne et due forme, avec force légale, entre le fédéral et les provinces (et donc à l'abri de décisions unilatérales de la part des niveaux de gouvernement), on peut parier qu'il aurait été beaucoup moins loisible pour les gouvernements de faire du chantage politique en utilisant la fiscalité et/ou les transferts aux provinces. Il existe des précédents à ce chapitre au Canada, puisque dans certains domaines, notamment l'agriculture pour les programmes de support au revenu des agriculteurs, le fédéral et les provinces signent des ententes formelles et précises sur les modalités et le partage du financement des programmes.

Dans d'autres fédérations, les paramètres du fédéralisme fiscal sont souvent constitutionnalisés. Les entités fédérées disposent donc de lois et/ou d'ententes claires définissant les paramètres fiscaux, ce qui facilite le règlement des différends car il existe une base légale pour concilier tout désaccord.

La situation qui prévaut actuellement au Canada favorise les désaccords intergouvernementaux parce que non seulement il n'existe pas d'entente formelle entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le partage de l'assiette fiscale, mais le gouvernement fédéral peut modifier unilatéralement les transferts aux provinces (comme on l'a vu lors de la création du TCSPS en février 1996 et de la modifications des paramètres de ce dernier en 1999). On a bien signé, sans le Québec, une entente cadre sur l'union sociale, mais celle-ci n'énonce que de vagues principes, n'a pas force de loi et ne fait que raffermir le pouvoir du fédéral de dépenser dans les champs de compétence des provinces.

Force Jeunesse recommande donc que le gouvernement du Québec, en collaboration avec ses partenaires des autres provinces, se fasse le défenseur de la création d'un véritable mécanisme d'ententes fédérales-provinciales sur la fiscalité. Ces mécanismes d'harmonisation budgétaire devraient :

- être valables pour plusieurs années au moins 3 ans afin de fixer le niveau de financement fédéral pour plusieurs années et de faciliter la planification budgétaire des provinces;
- établir clairement, non seulement les principes et objectifs, mais également les modalités et détails des paramètres du fédéralisme fiscal;
- prévoir un mécanisme d'arbitrage clair qui permette de faire respecter les accords si un des niveaux de gouvernement se montrait réticent à respecter sa signature;
- permettre la non participation à certains programmes avec pleine compensation financière.

Certes, l'existence de telles ententes ne viendrait pas nécessairement contrer le déséquilibre budgétaire actuel, pas plus qu'elles ne combleraient à elles seules le déséquilibre horizontal entre les provinces. Néanmoins, elles auraient l'avantage de diminuer au maximum le caractère unilatéral et discrétionnaire des décisions du fédéral et des provinces en matière de fédéralisme fiscal et permettraient aux provinces de baser leurs récriminations sur des ententes formelles, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Un exemple où un mécanisme d'harmonisation pourrait s'appliquer est le secteur de la santé. Il nous apparaît que les différents gouvernements provinciaux auraient tout intérêt à discuter des effets pervers de la concurrence salariale pour la main-d'œuvre en santé. Des codes de bonne conduite ainsi que des fourchettes salariales pourraient être convenus afin de ne pas rendre les systèmes de santé insoutenables à long terme ou trop inégaux d'une province à l'autre.

7. Mettre sur pied des fiducies amortissant le financement du système de santé

La croissance des coûts du système de santé est reliée au vieillissement de la population. Étant donné la transition démographique actuellement vécue au Québec, ce vieillissement provoquera une accélération des coûts du système de santé jusqu'aux environs de l'an 2046¹⁹. Dès l'an 2020 selon nos calculs, même la stagnation de toutes les autres dépenses de l'État ne suffira pas à compenser l'augmentation des coûts en santé. Il est difficile d'espérer, en raison même de notre situation démographique, une croissance économique susceptible de compenser le choc des coûts du vieillissement. Ce choc provoquera la fin de notre modèle social ou alors constituera un énorme fardeau fiscal pour les générations futures.

Dès lors, comme nous l'avons plaidé en 1999 devant la Commission parlementaire sur la réduction de l'impôt des particuliers, il est nécessaire de consacrer beaucoup de ressources au cours des 20 prochaines années à l'amortissement des coûts liés au vieillissement. Nous avons proposé la mise sur pied d'un fonds, d'une fiducie ou d'une caisse dans laquelle le gouvernement épargnerait ses surplus budgétaires afin d'en tirer, le moment venu, des revenus d'intérêts et même des retraits en capital. Les fonds ainsi capitalisés devaient être assez importants pour que les rendements et les retraits amortissent les hausses du budget de la santé à partir de 2015 ou 2020 environ. En lieu et place de ce fonds, nous avons également plaidé que le remboursement de la dette publique pourrait jouer ce rôle.

Pour nous, apporter une solution au déséquilibre fiscal entre les générations est la question la plus importante. Il est intéressant de le situer dans le débat entre les ordres de gouvernement puisque qu'une solution à un problème peut très bien en résoudre un autre. Dans ce cas-ci, puisque le gouvernement du Québec a décidé de réduire les impôts plus qu'il ne pouvait se permettre, Québec n'a plus les moyens de mettre sur pied une fiducie suffisamment financée. Québec n'en a en tout cas pas les moyens seul. Les marges de manœuvre budgétaire présentes à Ottawa pourraient toutefois lui permettre de créer une fiducie conséquente et régler à la fois le déséquilibre entre les générations et entre les ordres de gouvernement.

¹⁹ Sauf mention contraire, les constats et certaines données sont tirés de Force Jeunesse, *Consommer ou économiser ? Amortir le choc du vieillissement démographique : une politique résolument tournée vers l'avenir*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la réduction de l'impôt des particuliers, Assemblée nationale, octobre 1999.

Il faut pour cela convaincre Ottawa. Nous croyons que c'est possible, toutefois il y a urgence. Dans la mesure où Ottawa cherche à assurer à tous les Canadiens l'avenir du système de santé, il pourrait bien décider de mettre lui-même sur pied une telle fiducie. Cette éventualité viendrait non seulement empiéter les champs de compétence des provinces, mais viendrait aussi confirmer que le fédéral a un rôle dans la gestion des systèmes de santé, ce qui nuirait au bon fonctionnement de la fédération. Le ministre Paul Martin n'a-t-il pas lui-même utilisé le procédé sur un horizon de trois ans il y a quelques temps seulement ? Si Québec crée une fiducie en premier lieu, il pourra négocier la participation d'Ottawa à la satisfaction des partis selon nous.

Ceci est possible de trois manières :

- Ottawa effectue un transfert de points d'impôt dédiés au financement des fiducies provinciales (ou exclusivement dans le cas du Québec);
- Ottawa augmente le TCSPS versé aux provinces per capita mais en dédie une partie à la capitalisation des fiducies;
- Ottawa finance directement les fiducies provinciales en fonction de leur sensibilité aux coûts du vieillissement démographique.

Les deux dernières solutions seraient plus avantageuses pour faire face au déséquilibre horizontal, mais la première solutionne le problème de la dépendance des provinces envers Ottawa. Elle garantit également que le financement des fiducies résistera aux aléas politiques et économiques. Nous donnerons en exemple cette première option utilisant le transfert de points d'impôt en guise de financement, d'autant plus qu'il s'agit déjà d'une revendication du gouvernement du Québec. Nous précisons en annexe le détail de nos hypothèses, de nos projections et de nos scénarios, mais résumons déjà les principales caractéristiques de ladite fiducie.

Premièrement, sa mission et sa gestion doivent être claires et régies par une loi de l'Assemblée nationale.

Deuxièmement, elle devrait être financée par des investissements d'une valeur d'au moins 900 millions de dollars par année à partir de 2002-2003. La seule réserve pour éventualité du gouvernement fédéral atteint les 4 milliards de dollars annuellement, la part du Québec dans ce « surplus » se chiffre à environ 900 millions de dollars.

Troisièmement, Québec consacrerait à cette fiducie ses surplus budgétaires et nous estimons qu'ils devraient se situer entre 0 et 1 milliard de dollars annuellement d'ici 2020.

Quatrièmement, l'utilisation de la fiducie comme marge de manœuvre doit préserver le caractère public du système de santé, protéger les autres rôles de l'État et non stimuler l'inflation des coûts du système. Les retraits de la fiducie doivent donc s'échelonner entre 2020 et 2040 environ pour amortir la transition démographique. Au-delà de cette période, l'évolution démographique ne contribuerait plus à faire augmenter les coûts du système de santé puisque le nombre relatif de personnes âgées de plus de 65 ans cessera d'augmenter.

Pour un portrait plus large au sujet de l'opportunité de rétablir l'équité fiscale intergénérationnelle, nous vous renvoyons à notre mémoire et à l'étude de Oreopoulos et Vaillancourt publiée par l'Institut C.D. Howe²⁰ portant sur la comptabilité intergénérationnelle.

8. Le Québec fait cavalier seul en matière de fiscalité

Si, au Québec, la dynamique politique venait à changer dans le sens d'une plus grande responsabilité fiscale (les gouvernements décident de ne plus accorder des réductions d'impôt irréflechies), on pourrait alors considérer sous un œil différent des options qui sont autrement risquées. Ainsi, une hausse des transferts en espèces ou en points d'impôt pourrait conduire, au Québec, à un remboursement plus rapide de la dette en lieu et place de baisses d'impôts ou d'augmentations de salaire.

Ce postulat implique d'une part que le Québec accepte de ne pas emboîter le pas aux autres provinces dans la spirale des baisses d'impôt. Afin de combler l'écart creusé au niveau horizontal et avec le fédéral par les récentes baisses d'impôts, on pourrait même considérer de hausser à nouveau ceux-ci afin d'avoir les revenus nécessaires au financement adéquat de nos programmes sociaux et du remboursement de notre dette. Le Québec pourrait cependant donner l'impression d'être non compétitif face à ses concurrents. Néanmoins, les décisions budgétaires des dernières années ont impliqué un renoncement à une marge de manœuvre importante pour le réinvestissement dans des mesures d'équité intergénérationnelle sans toutefois venir à bout de cette soi-disant position non concurrentielle du Québec...

²⁰ OREOPOULOS, Philip et VAILLANCOURT, François, « Taxes, Transfers, and Generations in Canada : Who Gains and Who Loses from the Demographic Transition », *Commentaire*, Institut C.D. Howe, n 107, juin 1998, 24 p.

Cette option est utopique étant donné la dynamique politique actuelle et nous en sommes conscients. Toutefois, elle est possible et si elle était effectivement mise en place, le déséquilibre budgétaire fédéral-provincial (pour le Québec du moins), le déséquilibre fiscal horizontal et le déséquilibre intergénérationnel seraient dans les faits diminués. C'est pourquoi nous considérons cette hypothèse comme faisant partie des solutions pertinentes, praticables et durables.

Conclusion

Corriger le déséquilibre entre les générations constitue la plus importante décision politique à prendre pour la prochaine décennie en matière de finances publiques. Après un examen minutieux de la problématique soumise par la *Commission sur le déséquilibre fiscal*, nous arrivons à la conclusion que tous les gouvernements doivent utiliser leurs ressources budgétaires pour constituer, sous l'égide des provinces, des fiducies permettant à la fois de maintenir nos programmes sociaux et de ne pas surtaxer les générations futures. Le Québec a des pouvoirs fiscaux qui lui permettent de mettre sur pied et de financer en partie une telle fiducie. Nous croyons que les surplus budgétaires fédéraux aussi doivent être mis à contribution pour rétablir l'équité intergénérationnelle tout comme les équilibres verticaux et horizontaux entre les gouvernements. D'ailleurs, il nous apparaît que les revendications des provinces pour un transfert de points d'impôt sont discutables si cela n'entraîne que la continuation de la pratique de baisser les impôts. Pour le Québec en particulier, une justification solide à un tel transfert de points d'impôt est justement le financement d'une fiducie en lieu et place de pratiques qui fragiliseraient davantage sa capacité financière

Faire le deuil de ces différentes options n'est pas une mince affaire tant elles sont dans le paysage politique depuis des années. En fonction de notre vision pragmatique de la situation, un tel deuil est nécessaire. Ce deuil n'est pas suffisant, encore faut-il concevoir des pistes de solutions. Les quatre pistes que nous vous présentons ne sont pas mutuellement exclusives : nous souhaitons venir à bout de problèmes complexes et contradictoires, les solutions doivent probablement aussi être intriquées. La formule gagnante est peut-être un mélange de ces quatre avenues. Néanmoins, nous jugeons que le gouvernement du Québec devrait concentrer ses efforts sur la réalisation des deux dernières.

	Équilibre budgétaire vertical	Équilibre budgétaire horizontal	Équité intergénérationnelle
1. Statu quo	Non	Maintient état actuel	Maintient état actuel
2. Augmenter le TCSPS	Oui	Non	Détériorée
3. Transfert non ciblé de points d'impôt	Oui	Non	Détériorée
4. Les provinces augmentent leurs impôts	Improbable	Improbable	Improbable
5. Augmenter les paiements de péréquation	Maintient état actuel	Oui	Maintient état actuel
6. Mécanismes d'harmonisation budgétaire	Amélioré	Amélioré	Améliorée
7. Création de fiducies	Amélioré	Possible	Améliorée
8. Le Québec fait cavalier seul	Amélioré	Amélioré	Si fiducie créée

Annexe : La Fiducie

Dans cette annexe, nous expliquons en premier lieu les prémisses à la base de nos calculs et de nos propositions. Nous fournissons un certain nombre de tableaux pour illustrer nos observations, certains commentaires étant nécessaires pour bien saisir ce qui apparaîtrait au premier regard absurde ou incohérent. Nous présentons aussi quelques tableaux pour partager les calculs et les données utilisées. Enfin, quelques scénarios différents sont envisagés. Nous présentons les différents aspects de la problématique avant de préciser la forme que devrait prendre la fiducie : il faut mesurer l'ampleur du problème avant de déterminer l'ampleur de la solution.

Les économistes, démographes, comptables ou actuaires avertis y trouveront probablement des failles, nous sommes convaincus qu'il s'agira de détails n'affaiblissant pas la thèse. Il y aura des désaccords sur les hypothèses, mais il s'agira en bout de piste que d'argumentations. Malgré les risques de la démarche, nous croyons qu'il est nécessaire de se livrer à l'exercice précisément du fait qu'il serait trop tard si nous attendions d'avoir une idée tout à fait exacte de ce qui nous attend.

Notes au sujet des calculs de projection :

Une première mise en garde mérite d'être formulée. Les conjonctures ne sont-elles pas variables ? Les décisions politiques ne modifient-elles pas les paramètres ? Les projections sont fondées sur des hypothèses qui ne nient pas l'effet de facteurs immédiats. Il s'agit de plutôt de saisir l'effet des tendances lourdes afin de prendre des décisions au jour le jour qui sont pertinentes pour le long terme. Il faut aussi considérer que ces hypothèses sont des moyennes : plusieurs fluctuations annuelles s'annulent et les tendances demeurent.

Quelles hypothèses retenir ? L'incertitude liée à l'avenir autorise des prédictions à l'intérieur d'une fourchette assez large. L'affaire est histoire de faits, d'arguments et aussi d'attitudes. Nous disqualifions d'emblée la tentation des hypothèses alarmistes : bien que possibles, ces scénarios sont peu probables et peu susceptibles en soit d'encourager les décisions que nous souhaitons favoriser. Par ailleurs, choisir des hypothèses optimistes consisteraient à tromper les gens et à répéter les erreurs du passé. Nous avons choisi des hypothèses qui sont réalistes ou légèrement conservatrices. Il faut que nos décisions tiennent la route à l'intérieur de ces hypothèses ou, pour le dire autrement, les décisions insoutenables en regard d'hypothèses conservatrices sont de mauvaises décisions.

Les hypothèses touchent deux grandes catégories : l'évolution des dépenses du gouvernement et, d'autre part, l'évolution de ses revenus tout comme des indicateurs économiques. Nos hypothèses diffèrent légèrement de celles qui sont communiquées par le gouvernement ou ses créations, ceci réclame donc de notre part des explications à la pièce.

Croissance économique et inflation : Pour les 30 prochaines années, nous comptons sur une croissance économique de 4 % comportant une part d'inflation de 2 %. Du côté du gouvernement, on table généralement sur une croissance à long terme de 5 % par

année en moyenne, comportant une inflation de 2 %. Nous croyons que l'hypothèse de 5% est trop optimiste : au Québec, la croissance moyenne du PIB des 20 dernières années est inférieure. Avec une population active appelée à stagner en nombres absolus, il est difficile de s'attendre à une croissance importante et soutenue dans notre contexte démographique. Pour différentes raisons, il se pourrait que les chiffres moyens soient de 1,5 % pour l'inflation et 2,5 % pour la croissance réelle du PIB, mais en pratique cela ne change que peu de chose au plan budgétaire pour le gouvernement et nos scénarios. Cette hypothèse d'une croissance globale de 4 % est la même que celle utilisée par la Commission Clair.

Revenus du gouvernement : Les revenus autonomes du gouvernement augmentent à peu près au rythme de croissance du PIB : 4 % de croissance devrait donner 4% d'augmentation des recettes budgétaires autonomes, en l'absence de baisse d'impôts. Ces dernières années, les revenus toutefois ont augmenté au même rythme que l'économie malgré les baisses d'impôt. Il ne faut pas y voir là le miracle reaganien : les baisses d'impôts ont été compensées par une augmentation majeure (+10% à +20% annuellement) des revenus tirés des taxes sur l'essence, de la SAQ, d'Hydro-Québec et de Loto-Québec. À moins d'inventer de nouvelles loteries ou des crises pétrolières, les revenus futurs du gouvernement devraient être normalement affectés par toute baisse supplémentaire des impôts.

En ce qui a trait aux transferts fédéraux qui constituent une proportion importante des revenus du gouvernement, nous pouvons difficilement effectuer une prédiction. Nous prédisons bien arbitrairement une évolution semblable à celle des revenus autonomes, c'est à dire en proportion de la croissance de l'économie québécoise. Il est intéressant de constater ici l'influence régulatrice des transferts fédéraux : si l'économie québécoise « se plantait », les transferts augmenteraient par le jeu de la péréquation alors que si nous rattrapons la moyenne canadienne par un développement économique surprenant, nous aurons le bonheur de nous priver de péréquation. Ceci rend moins probables les hypothèses extrêmes en matière de projection des revenus du gouvernement.

Dépenses en santé : L'an dernier, la croissance des dépenses en santé a atteint les 7 % (Budget 2001-2002 et Commission Clair). Faut-il y voir un effet de rattrapage par rapport aux coupures passées dans le système ? La commission Clair rappelle que les dépenses ont augmenté en moyenne de 5,3 % annuellement depuis cinq ans. La Commission émet l'hypothèse que la croissance des dépenses en santé devrait atteindre 5,1 % annuellement pendant les dix prochaines années. L'hypothèse minimale du Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)²¹ fixe aussi entre 5 % et 5,5 % l'augmentation moyenne des dépenses au cours des prochaines décennies.

Pour notre part, nous estimons que ces prédictions sont trop optimistes. Le MSSS estime que l'avancement de la technologie et des recherches entraîne une pression à la hausse sur les coûts de l'ordre de 1,5 % annuellement et que l'effet annuel de la démographie devrait être en moyenne de 1,6 % pendant les prochains 25 ans. Supposer que les autres coûts n'évolueront qu'au rythme d'une inflation à 2%, notamment les salaires, est assez hasardeux. Nous croyons que la concurrence salariale pour une main d'œuvre rare, spécialisée et mobile poussera notamment à la hausse les coûts au-delà de ce qui est prévu et ce pendant au moins les dix prochaines années. Au-delà de cette période, l'effet des pénuries devraient s'être atténuées.

²¹ Gouvernement du Québec, *Financement : état de situation et perspective*, Ministère de la Santé et des Services sociaux, juin 2000, 10 p.

Globalement, il est beaucoup plus réaliste de prévoir une hausse des coûts de l'ordre de 6 % par année d'ici 2025 puis 6,5 % par la suite (plein effet du vieillissement sur les coûts) à moins que des changements majeurs soient apportés à l'organisation ou au financement des services.

Autres dépenses du gouvernement : Nous regroupons les dépenses du gouvernement en catégories qui peuvent être considérées séparément dans une perspective de prédiction. D'une part, il y a les dépenses qui devraient être stables en dollars courants et donc perdre de l'importance avec le temps en regard du budget ou du PIB. Il s'agit d'une part des dépenses reliées à la Solidarité sociale et à l'Emploi. On prévoit ainsi un effet positif de la démographie sur le budget en raison de la baisse du chômage et du nombre d'assistés sociaux. Il s'agit d'autre part des frais de financement de la dette : en l'absence de nouveaux déficits et en postulant des taux d'intérêt stables autour de la moyenne des obligations actuellement émises.

Nous présumons que l'augmentation des dépenses dans le secteur de l'éducation et de la famille se stabilisera sous la moyenne de la croissance du PIB à 3,0 % environ. Moins d'argent pour le primaire et le secondaire mais plus pour les universités, la recherche, les garderies, la formation continue, etc. Nous croyons également que la période qui s'annonce verra une croissance normale des dépenses en matière de transport et d'infrastructures sanitaires. Affecter aux budgets des transports et des affaires municipales une croissance de 3,5 %, sous la croissance du PIB, nous apparaît raisonnable. Ce sont des ministères qui peuvent voir leurs dépenses augmentées ou comprimées rapidement mais en raison des rattrapages à effectuer inéluctablement en ces domaines, cette moyenne nous apparaît même conservatrice. Enfin, à moins de condamner les autres ministères à une décroissance et à une disparition inéluctable, il n'est guère réaliste d'entrevoir une croissance des dépenses inférieure à 2,5 % à ce chapitre.

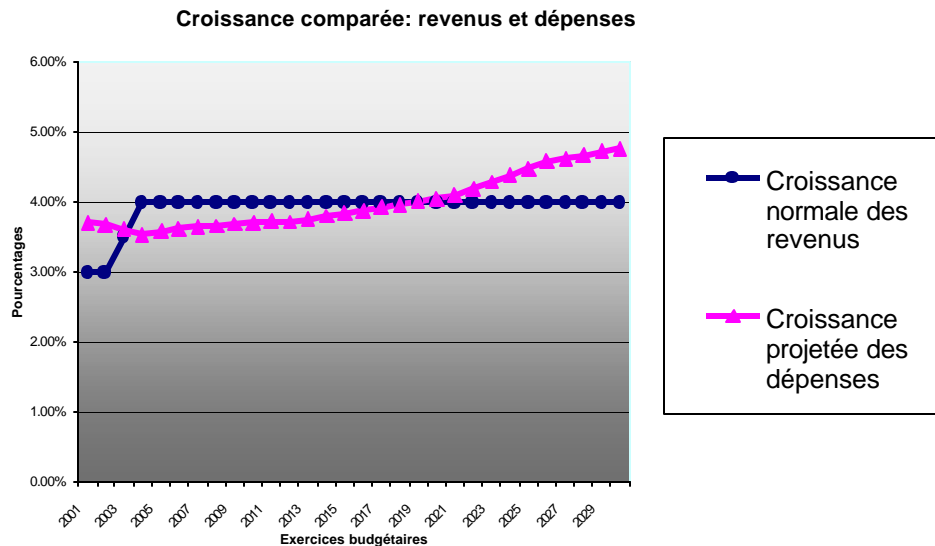
La Commission Clair postulait que le gouvernement comprimera l'augmentation générale de ses dépenses de programme à 2,4% par an au cours de la prochaine décennie. Nous croyons qu'elle se situera globalement (en comprenant la santé) entre 3,5 % et 4 %. À moins bien sûr de fermer des ministères les uns après les autres ou d'interdire aux fonctionnaires la participation à l'enrichissement collectif, mais ceci ne fait pas partie de nos hypothèses.

Tableau 1 : Évolution de la répartition des dépenses par grandes catégories

	Santé	Éducation et Famille	Dettes	Infrastructures	Emploi et Solidarité	Autres	Total
2001	34%	25%	15%	6%	8%	12%	100%
2011	43%	24%	10%	6%	6%	11%	100%
2021	52%	22%	7%	6%	4%	10%	100%
2031	61%	19%	4%	5%	2%	8%	100%

En fonction de nos hypothèses initiales, nous constatons que les dépenses en santé occupent rapidement la plus grande part des dépenses alors que la part des dépenses consacrées à la dette ou à la solidarité sociale devient minime. L'augmentation de la part des dépenses en santé, poste budgétaire lui-même soumis à un taux d'accroissement plus important, entraîne l'ensemble du budget de dépense avec lui. Autrement dit, même les importantes économies liées à la dette ou à la diminution du nombre d'assistés sociaux ne compensent rapidement plus les coûts en santé. Ainsi, la croissance attendue des dépenses dépassera la croissance attendue des revenus quelque part entre 2015 et 2025 tel que l'illustre le graphique suivant :

Graphique 1 : Équilibre des revenus et dépenses, 2001 à 2031



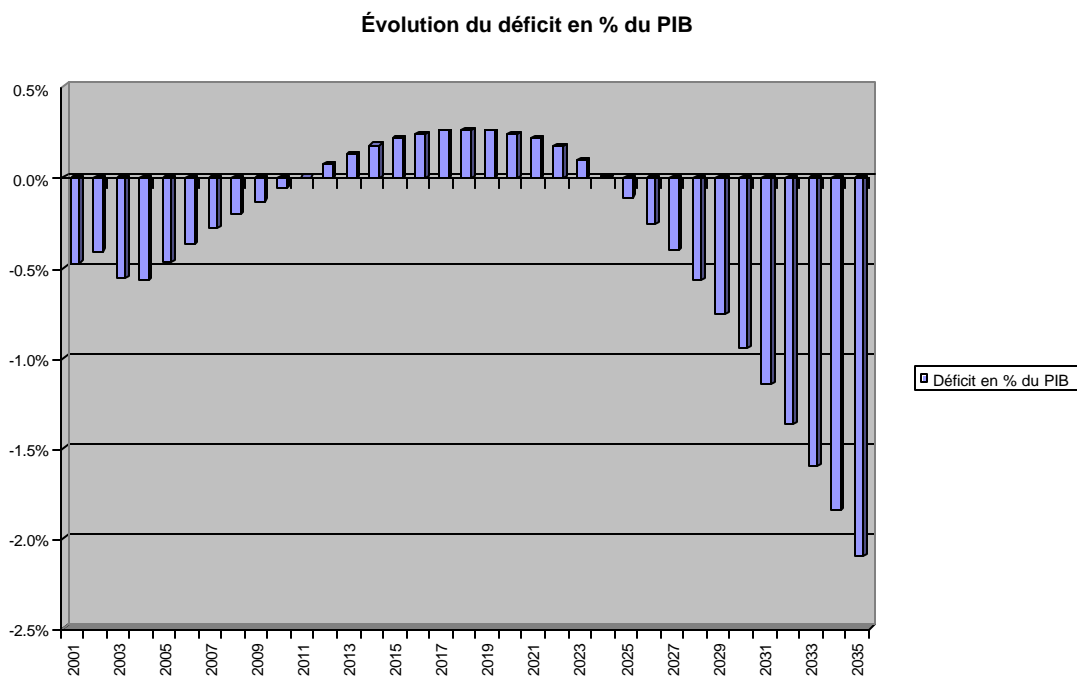
Les données précises sont tirées du tableau suivant utilisant les données budgétaires récentes et appliquant nos hypothèses dans un exercice de projection :

Tableau 2: Projection des dépenses gouvernementales, Québec, 2001-2036
Dépenses par grandes catégories

	millions\$													
	Santé	+%	Éducation	+%	Dette	+%	Infrastruct.	+%	Solidarité	+%	Autres	+%	Total:	+%
2001-02	16,847 \$	6.0	12,311 \$	4.5	7,200 \$	0.0	2,977 \$	4.0	3,944 \$	0.0	7,629 \$	2.5	50,908 \$	3.7%
2002-03	17,858 \$	6.0	12,865 \$	4.0	7,200 \$	0.0	3,096 \$	4.0	3,944 \$	0.0	7,820 \$	2.5	52,783 \$	3.7%
2003-04	18,929 \$	6.0	13,380 \$	3.5	7,200 \$	0.0	3,220 \$	4.0	3,944 \$	0.0	8,015 \$	2.5	54,688 \$	3.6%
2004-05	20,065 \$	6.0	13,848 \$	3.5	7,200 \$	0.0	3,349 \$	4.0	3,944 \$	0.0	8,216 \$	2.5	56,621 \$	3.5%
2005-06	21,269 \$	6.0	14,333 \$	3.5	7,200 \$	0.0	3,483 \$	4.0	3,944 \$	0.0	8,421 \$	2.5	58,649 \$	3.6%
2006-07	22,545 \$	6.0	14,834 \$	3.4	7,200 \$	0.0	3,622 \$	4.0	3,944 \$	0.0	8,632 \$	2.5	60,777 \$	3.6%
2007-08	23,898 \$	6.0	15,339 \$	3.3	7,200 \$	0.0	3,767 \$	4.0	3,944 \$	0.0	8,847 \$	2.5	62,995 \$	3.6%
2008-09	25,332 \$	6.0	15,845 \$	3.2	7,200 \$	0.0	3,918 \$	4.0	3,944 \$	0.0	9,068 \$	2.5	65,306 \$	3.7%
2009-10	26,852 \$	6.0	16,352 \$	3.1	7,200 \$	0.0	4,074 \$	4.0	3,944 \$	0.0	9,295 \$	2.5	67,717 \$	3.7%
2010-11	28,463 \$	6.0	16,859 \$	3.0	7,200 \$	0.0	4,237 \$	4.0	3,944 \$	0.0	9,528 \$	2.5	70,230 \$	3.7%
2011-12	30,170 \$	6.0	17,364 \$	3.0	7,200 \$	0.0	4,407 \$	3.0	3,944 \$	0.0	9,766 \$	2.5	72,851 \$	3.7%
2012-13	31,981 \$	6.0	17,885 \$	3.0	7,200 \$	0.0	4,539 \$	3.0	3,944 \$	0.0	10,010 \$	2.5	75,559 \$	3.7%
2013-14	33,899 \$	6.0	18,422 \$	3.0	7,200 \$	0.0	4,675 \$	3.0	3,944 \$	0.0	10,260 \$	2.5	78,401 \$	3.8%
2014-15	35,933 \$	6.0	18,975 \$	3.0	7,200 \$	0.0	4,815 \$	3.0	3,944 \$	0.0	10,517 \$	2.5	81,384 \$	3.8%
2015-16	38,089 \$	6.0	19,544 \$	3.0	7,200 \$	0.0	4,960 \$	3.0	3,944 \$	0.0	10,780 \$	2.5	84,517 \$	3.8%
2016-17	40,375 \$	6.0	20,130 \$	3.0	7,200 \$	0.0	5,109 \$	3.0	3,944 \$	0.0	11,049 \$	2.5	87,807 \$	3.9%
2017-18	42,797 \$	6.0	20,734 \$	3.0	7,200 \$	0.0	5,262 \$	3.0	3,944 \$	0.0	11,325 \$	2.5	91,262 \$	3.9%
2018-19	45,365 \$	6.0	21,356 \$	3.0	7,200 \$	0.0	5,420 \$	3.0	3,944 \$	0.0	11,608 \$	2.5	94,893 \$	4.0%
2019-20	48,087 \$	6.0	21,997 \$	3.0	7,200 \$	0.0	5,582 \$	3.0	3,944 \$	0.0	11,899 \$	2.5	98,709 \$	4.0%
2020-21	50,972 \$	6.0	22,657 \$	3.0	7,200 \$	0.0	5,750 \$	3.0	3,944 \$	0.0	12,196 \$	2.5	102,719 \$	4.1%
2021-22	54,031 \$	6.1	23,336 \$	3.0	7,200 \$	0.0	5,922 \$	3.0	3,944 \$	0.0	12,501 \$	2.5	106,934 \$	4.1%
2022-23	57,326 \$	6.2	24,036 \$	3.0	7,200 \$	0.0	6,100 \$	3.0	3,944 \$	0.0	12,814 \$	2.5	111,420 \$	4.2%
2023-24	60,881 \$	6.3	24,758 \$	3.0	7,200 \$	0.0	6,283 \$	3.0	3,944 \$	0.0	13,134 \$	2.5	116,199 \$	4.3%
2024-25	64,716 \$	6.4	25,500 \$	3.0	7,200 \$	0.0	6,471 \$	3.0	3,944 \$	0.0	13,462 \$	2.5	121,294 \$	4.4%
2025-26	68,858 \$	6.5	26,265 \$	3.0	7,200 \$	0.0	6,666 \$	3.0	3,944 \$	0.0	13,799 \$	2.5	126,732 \$	4.5%
2026-27	73,334 \$	6.5	27,053 \$	3.0	7,200 \$	0.0	6,865 \$	3.0	3,944 \$	0.0	14,144 \$	2.5	132,540 \$	4.6%
2027-28	78,101 \$	6.5	27,865 \$	3.0	7,200 \$	0.0	7,071 \$	3.0	3,944 \$	0.0	14,497 \$	2.5	138,678 \$	4.6%
2028-29	83,177 \$	6.5	28,701 \$	3.0	7,200 \$	0.0	7,284 \$	3.0	3,944 \$	0.0	14,860 \$	2.5	145,165 \$	4.7%
2029-30	88,584 \$	6.5	29,562 \$	3.0	7,200 \$	0.0	7,502 \$	3.0	3,944 \$	0.0	15,231 \$	2.5	152,023 \$	4.7%
2030-31	94,341 \$	6.5	30,449 \$	3.0	7,200 \$	0.0	7,727 \$	3.0	3,944 \$	0.0	15,612 \$	2.5	159,273 \$	4.8%
2031-32	100,474 \$	6.5	31,362 \$	3.0	7,200 \$	0.0	7,959 \$	3.0	3,944 \$	0.0	16,002 \$	2.5	166,941 \$	4.8%
2032-33	107,004 \$	6.5	32,303 \$	3.0	7,200 \$	0.0	8,198 \$	3.0	3,944 \$	0.0	16,402 \$	2.5	175,052 \$	4.9%
2033-34	113,960 \$	6.5	33,272 \$	3.0	7,200 \$	0.0	8,444 \$	3.0	3,944 \$	0.0	16,812 \$	2.5	183,632 \$	4.9%
2034-35	121,367 \$	6.5	34,270 \$	3.0	7,200 \$	0.0	8,697 \$	3.0	3,944 \$	0.0	17,233 \$	2.5	192,711 \$	4.9%
2035-36	129,256 \$		35,298 \$		7,200 \$		8,958 \$		3,944 \$		17,664 \$		202,320 \$	

Dès lors, il semble que le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre structurelle pendant quinze ans et que par la suite l'évolution lui soit défavorable au plan de l'équilibre des revenus et des dépenses. Le gouvernement gagnerait donc à utiliser avec prudence cette marge de manœuvre pour amortir la hausse attendue des dépenses au-delà de 2015 ou 2020. Or, les baisses d'impôt déjà amorcées par le gouvernement Landry sont trop importantes en fonction de nos hypothèses : elles annihilèrent la récente marge de manœuvre et provoqueront même rapidement des déficits budgétaires s'il n'y a pas de nouvelles taxes ou de nouvelles compressions. Une bonne mesure de l'importance des surplus ou des déficits consiste à les situer en proportion de la taille de l'économie, avec pour indicateur le Produit intérieur brut.

Graphique 2 : Évolution du déficit (surplus) entre 2001 et 2036



Les « déficits » présentés dans ce graphique pour les années 2001-2002 et 2002-2003 sont absents des prévisions gouvernementales en raison principalement du rôle de la « réserve » de près de 1 milliards \$ dégagée lors de l'exercice 2000-2001. Cette réserve ne sert pas qu'à éponger le déficit possible cette année, elle constituait aussi un excédent structurel des revenus sur les dépenses cette année-là. Dès l'exercice 2003-2004, à moins de hausse de taxes ou de compression des dépenses, les déficits ne pourront être effacés par des exercices de comptabilité.

Suivant notre modèle, à partir de 2004, le léger déficit se résorbe naturellement car les revenus prévisibles seraient en moyenne supérieurs aux dépenses. À partir de 2015-2020, le poids des dépenses en santé est tel que des déficits aggravés seraient réalisés année après année. Cela se produirait si nos hypothèses se réalisent, c'est à dire si le gouvernement ne modifie pas ses recettes et s'il dépense comme nous le projetons. Il est probable que dès l'an prochain le gouvernement ralentira ses dépenses, effectuera des compressions et comptera sur des revenus autonomes qui augmenteront plus rapidement que l'économie. On peut penser par exemple à des profits plus importants versés par Hydro-Québec. Les déficits projetés avant 2010-2015 seraient éliminés mais ceux qui sont prévus au-delà de cette période demeurent un problème. En fait, les compressions prochaines pourraient même aggraver la situation en reportant à plus tard certaines dépenses, par exemple, en reportant des investissements nécessaires dans les infrastructures sanitaires ou de transport.

Dans la mesure où les déséquilibres d'ici 2015 sont gérés et qu'en moyenne nos hypothèses tiennent la route, le problème consiste maintenant à financer une fiducie dont les retraits permettraient d'éliminer les déficits prévus à partir de 2015-2020 dans le tableau précédent. Nous avons établi un scénario comprenant les données suivantes

- Un transfert de points d'impôt initial (2002-2003) de 900 millions \$ dédié à la fiducie, valeur approximative de la part québécoise d'un transfert d'impôt fédéral d'une valeur de 4 milliards \$;
- Une croissance de la valeur de ces points d'impôt proportionnelle à la croissance du PIB;
- Des contributions en provenance de surplus budgétaires qui seront parfois dégagés d'ici 2015 ou 2020;
- Un rendement sur les capitaux de 7,5 % en moyenne durant la période;
- Des retraits de la fiducie permettant d'amortir le choc démographique à un rythme ne vidant pas la fiducie avant 2040.

Le tableau suivant explique dans le détail les calculs effectués. Ils doivent évidemment être considérés à titre d'exemple, des centaines de variantes de ce scénario sont possibles. Répétons qu'il s'agit d'illustrer des tendances sur de longues périodes et que les variations à court terme n'affectent pas forcément les moyennes à long terme. Il s'agit également d'un scénario robuste, il permet de compenser l'effet du vieillissement même suivant des hypothèses plus conservatrices. Notez que la première colonne donne une indication des retraits (dépôts) qui s'ajouteraient au budget de l'année concernée et que la dernière colonne désigne la différence entre les retraits (dépôts) d'une année par rapport à la précédente. Cette dernière information est une indication de l'effet dopant (déprimant) de la fiducie sur l'équilibre budgétaire d'une année à l'autre.

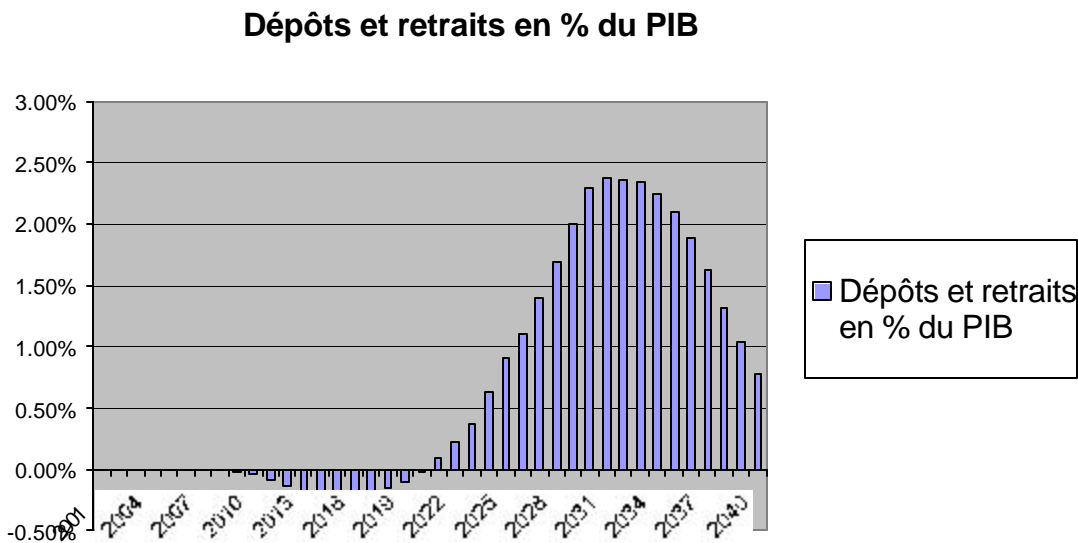
Tableau 3: Fiducie de sauvegarde des programmes sociaux
Approximation de l'utilisation et de l'évolution de la Fiducie, 2001-2041

en milliers\$

	Dép. ou ret. Qc	Impôt fed. transf.	Tot. versé année	Rentabilité (7,5%)	Caisse fin d'année	Marge an/an
2001-02	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$	- \$
2002-03	- \$	900,000 \$	900,000 \$	33,750 \$	933,750 \$	- \$
2003-04	- \$	936,000 \$	936,000 \$	105,131 \$	1,974,881 \$	- \$
2004-05	- \$	973,440 \$	973,440 \$	184,620 \$	3,132,941 \$	- \$
2005-06	- \$	1,012,378 \$	1,012,378 \$	272,935 \$	4,418,254 \$	- \$
2006-07	- \$	1,052,873 \$	1,052,873 \$	370,852 \$	5,841,978 \$	- \$
2007-08	- \$	1,094,988 \$	1,094,988 \$	479,210 \$	7,416,176 \$	- \$
2008-09	- \$	1,138,787 \$	1,138,787 \$	598,918 \$	9,153,881 \$	- \$
2009-10	50,000 \$	1,184,339 \$	1,234,339 \$	732,829 \$	11,121,048 \$	50,000 \$
2010-11	100,000 \$	1,231,712 \$	1,331,712 \$	884,018 \$	13,336,778 \$	50,000 \$
2011-12	250,000 \$	1,280,981 \$	1,530,981 \$	1,057,670 \$	15,925,429 \$	150,000 \$
2012-13	400,000 \$	1,332,220 \$	1,732,220 \$	1,259,365 \$	18,917,014 \$	150,000 \$
2013-14	600,000 \$	1,385,509 \$	1,985,509 \$	1,493,233 \$	22,395,756 \$	200,000 \$
2014-15	800,000 \$	1,440,929 \$	2,240,929 \$	1,763,717 \$	26,400,401 \$	200,000 \$
2015-16	1,000,000 \$	1,498,566 \$	2,498,566 \$	2,073,726 \$	30,972,694 \$	200,000 \$
2016-17	900,000 \$	1,558,509 \$	2,458,509 \$	2,415,146 \$	35,846,349 \$	100,000 \$
2017-18	800,000 \$	1,620,849 \$	2,420,849 \$	2,779,258 \$	41,046,456 \$	100,000 \$
2018-19	600,000 \$	1,685,683 \$	2,285,683 \$	3,164,197 \$	46,496,336 \$	200,000 \$
2019-20	400,000 \$	1,753,110 \$	2,153,110 \$	3,567,967 \$	52,217,414 \$	200,000 \$
2020-21	100,000 \$	1,823,235 \$	1,923,235 \$	3,988,427 \$	58,129,076 \$	300,000 \$
2021-22 -	400,000 \$	1,896,164 \$	1,496,164 \$	4,415,787 \$	64,041,027 \$	500,000 \$
2022-23 -	1,000,000 \$	1,972,011 \$	972,011 \$	4,839,527 \$	69,852,565 \$	600,000 \$
2023-24 -	1,750,000 \$	2,050,891 \$	300,891 \$	5,250,226 \$	75,403,682 \$	750,000 \$
2024-25 -	3,000,000 \$	2,132,927 \$	867,073 \$	5,622,761 \$	80,159,370 \$	1,250,000 \$
2025-26 -	4,500,000 \$	2,218,244 \$	2,281,756 \$	5,926,387 \$	83,804,001 \$	1,500,000 \$
2026-27 -	5,750,000 \$	2,306,974 \$	3,443,026 \$	6,156,187 \$	86,517,161 \$	1,250,000 \$
2027-28 -	7,500,000 \$	2,399,253 \$	5,100,747 \$	6,297,509 \$	87,713,923 \$	1,750,000 \$
2028-29 -	9,500,000 \$	2,495,223 \$	7,004,777 \$	6,315,865 \$	87,025,011 \$	2,000,000 \$
2029-30 -	11,750,000 \$	2,595,032 \$	9,154,968 \$	6,183,565 \$	84,053,607 \$	2,250,000 \$
2030-31 -	14,000,000 \$	2,698,833 \$	11,301,167 \$	5,880,227 \$	78,632,667 \$	2,250,000 \$
2031-32 -	15,000,000 \$	2,806,786 \$	12,193,214 \$	5,440,204 \$	71,879,658 \$	1,000,000 \$
2032-33 -	15,500,000 \$	2,919,058 \$	12,580,942 \$	4,919,189 \$	64,217,904 \$	500,000 \$
2033-34 -	16,000,000 \$	3,035,820 \$	12,964,180 \$	4,330,186 \$	55,583,911 \$	500,000 \$
2034-35 -	16,000,000 \$	3,157,253 \$	12,842,747 \$	3,687,190 \$	46,428,354 \$	- \$
2035-36 -	15,500,000 \$	3,283,543 \$	12,216,457 \$	3,024,009 \$	37,235,906 \$	500,000 \$
2036-37 -	14,500,000 \$	3,414,885 \$	11,085,115 \$	2,377,001 \$	28,527,792 \$	1,000,000 \$
2037-38 -	13,000,000 \$	3,551,480 \$	9,448,520 \$	1,785,265 \$	20,864,537 \$	1,500,000 \$
2038-39 -	11,000,000 \$	3,693,539 \$	7,306,461 \$	1,290,848 \$	14,848,924 \$	2,000,000 \$
2039-40 -	9,000,000 \$	3,841,281 \$	5,158,719 \$	920,217 \$	10,610,422 \$	2,000,000 \$
2040-41 -	7,000,000 \$	3,994,932 \$	3,005,068 \$	683,092 \$	8,288,446 \$	2,000,000 \$

Nos calculs nous permettent de représenter l'effet budgétaire de la fiducie en proportion du Produit intérieur brut projeté. Ce graphique est donc à comparer avec celui projetant des déficits consécutifs à l'augmentation des coûts en santé, en proportion du PIB également. L'effet compense largement, selon ce scénario, les déficits budgétaires anticipés en raison de l'augmentation rapide des coûts en santé.

Graphique 2 : Effet de la fiducie sur le budget du Québec, en % du PIB



On voit ainsi que l'amortissement de l'impact des coûts en santé peut s'effectuer complètement par le financement adéquat de la fiducie. Les quelques barres sous zéro représentent les surplus dont le gouvernement se prive pour les capitaliser : en situation de récession, on présume qu'ils seront nuls. Ce graphique sous-estime l'effort fiscal en ne comprenant pas le coût des points d'impôt finançant la fiducie. Nous ne l'avons pas représenté en raison du fait qu'il s'agit d'un coût pour le gouvernement fédéral. À notre avis, la portion de ses budgets qui serait tronquée (900 millions \$ Qc / \$4 milliards total) représente un manque à gagner n'entamant pas sa santé financière.

L'hypothèse de revenu, la possibilité de cotiser, l'amélioration de la santé de la population, notamment, rendent cette fiducie bien malléable. À cet égard il est utile de formuler quelques considérations finales :

- Une croissance économique plus importante que prévue ou des dépenses très contrôlées pourraient permettre un plus rapide et plus haut niveau de cotisation. Il est probable toutefois que la stagnation démographique nous entraîne dans une longue période caractérisée par une croissance économique plus limitée, accompagnée d'une inflation limitée. Un scénario comprenant une inflation durablement autour des 1,5 % et une croissance économique de 1,5 % pourrait être testé, à la fois au chapitre des dépenses et des revenus budgétaires.

- Une politique d'investissement prudente et des taux d'intérêt durablement bas rendent notre hypothèse de rendement moyen (7,5 % annuellement) réaliste d'ici quelques années, même si elle demeure bien en deçà de la performance historique de la Caisse de dépôts et de placement du Québec. Ces rendements ont un caractère aléatoire d'une année à l'autre, rappelons que les rendements moyens sur de longues périodes ne devraient pas s'éloigner de cette hypothèse.
- Une longévité accrue, une meilleure santé et une élévation du statut socio-économique des aînés pourrait retarder l'effet du vieillissement par rapport aux projections actuelles. Ceci ne constitue toutefois qu'un délai de quelques années, le choc sur les dépenses en santé demeurant inévitable à terme.
- Aux environs de 2040 ou 2050, la population du Québec commencera à diminuer. Ceci démontre toute l'urgence d'amortir autrement que par l'endettement les coûts du vieillissement, mais laisse entrevoir également un ralentissement de la croissance des coûts de la santé. Par ailleurs, il est important que le Québec conserve les moyens d'un redressement démographique souhaitable même s'il demeure improbable.

Bibliographie

Commission sur le déséquilibre fiscal, *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal - Document préparatoire pour la consultation publique*, Gouvernement du Québec, Juin 2001, 16 p.

Force Jeunesse, *Consommer ou économiser ? Amortir le choc du vieillissement démographique : une politique résolument tournée vers l'avenir*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la réduction de l'impôt des particuliers, Assemblée nationale, octobre 1999, www.forcejeunesse.qc.ca, 34 p.

Gouvernement de l'Alberta, *Alberta tax advantage*, Ministère des Finances, Budget 2001, <http://www.finance.gov.ab.ca/publications/budget/budget2001/tax.html#2>.

Gouvernement de la Colombie-Britannique, <http://www.fin.gov.bc.ca/01nr/re13.pdf>.

Gouvernement de la Colombie-Britannique, http://www.fin.gov.bc.ca/CommBr/Prebudget_Consultation.pdf.

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, <http://www.gov.ns.ca/finance/budget2001/bulletins.pdf>.

Gouvernement de l'Ontario, *Paper C : Tax Cuts, Keeping Promises, Creating Opportunities*, Ministère des Finances, Budget 2001, 32 pages, <http://www.gov.on.ca/FIN/bud01e/pdf/paperc.pdf>.

Gouvernement du Québec, *Financement : état de situation et perspective*, Ministère de la Santé et des Services sociaux, juin 2000, 10 p.

Gouvernement du Québec, http://www.finances.gouv.qc.ca/budget_2001-2002/fr/maillon/impot.htm

LEDUC, Louise, « Fiscalité : Charest invite les provinces à faire front commun contre Ottawa », *La Presse*, mercredi le 4 juillet 2001.

McCARTHY, Shawn, « Wage offers threaten health care, report says », *The Globe and Mail*, samedi le 28 juillet 2001.

OREOPOULOS, Philip et VAILLANCOURT, François, « Taxes, Transfers, and Generations in Canada : Who Gains and Who Loses from the Demographic Transition », *Commentaire*, Institut C.D. Howe, n 107, juin 1998, 24 p.

Presse canadienne, « La pénurie d'infirmières pourrait s'aggraver au Canada », *La Presse*, vendredi le 22 juin 2001.

TUTTON, Michael, « La crise dans la santé compromet la réduction d'impôt », *La Presse*, samedi le 7 juillet 2001.

WATTS, Ronald L., *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999, 89 p.