

Des moyens à rapatrier; des services à assurer.

**Mémoire du Parti Québécois présenté à la
Commission sur le déséquilibre fiscal**

Septembre 2001

■ Table des matières

Synthèse	3
Introduction	4
1. Le déséquilibre fiscal : la population québécoise désavantagée	5
2. Le déséquilibre fiscal : que fait Ottawa de sa marge de manœuvre ?	9
3. Le déséquilibre fiscal et les transferts d'Ottawa vers le Québec : comment se compliquer les choses	14
4. La position du Parti Québécois face au déséquilibre fiscal	20
Annexe : Les tentatives du Québec pour récupérer les points d'impôt	22

1. Le déséquilibre fiscal : la population québécoise désavantagée

En 1999-2000, les dépenses des principaux services directs à la population du Québec (éducation, santé et services sociaux, sécurité du revenu et programmes famille-enfance) ont représenté l'équivalent de 75 % des prélèvements fiscaux faits par le Québec, comparativement à 25 % des prélèvements fiscaux faits par le fédéral au Québec pour ce genre de dépenses (prestations de vieillesse, assurance-emploi et allocations familiales). Paradoxalement, l'accroissement annuel de la marge de manœuvre du fédéral est dix fois supérieur à celui du Québec, bien que les besoins d'Ottawa soient plus restreints.

2. Que fait Ottawa de sa marge de manœuvre?

Le pouvoir que s'est arrogé progressivement le gouvernement fédéral de dépenser dans les secteurs de compétence des provinces est venu fausser le partage des responsabilités constitutionnelles entre les gouvernements, ce que tous les gouvernements du Québec ont historiquement dénoncé. Le fédéral, avec sa marge de manœuvre croissante des années postdéficitaires, s'immisce encore davantage dans les champs de compétence des provinces et du Québec. Le déséquilibre fiscal grandissant et l'exercice abusif du pouvoir de dépenser sont les résultantes de l'évolution du fédéralisme canadien vers une centralisation.

3. Le déséquilibre fiscal et les transferts d'Ottawa vers le Québec : comment se compliquer les choses

En 2000-2001, le Québec n'a recueilli que 21,1 % des dépenses structurantes; le fédéral a pourtant dépensé beaucoup plus au Québec que dans les autres provinces dans des dépenses de visibilité. Le côté discrétionnaire, arbitraire et non garanti de l'enveloppe globale du montant des transferts TCSPS est problématique tout comme le calcul de la valeur des points d'impôt rétrocédés. Les transferts TCSPS devraient être de 5 à 6 fois plus élevés pour couvrir les besoins du Québec dans les 5 prochaines années. N'ayant pas le contrôle de tous ses impôts, l'avenir du fonctionnement de l'État québécois est sérieusement fragilisé. La complexité de la péréquation défie la logique : elle ne fait que quantifier la perte que subit le Québec à l'intérieur du régime fédéral en ne recevant pas sa juste part des dépenses structurantes.

4. La position du Parti Québécois face au déséquilibre fiscal

Dans le cadre constitutionnel actuel, le gouvernement du Québec ne peut que réitérer sa position historique : la récupération de points d'impôt. Peut-on espérer que le fédéral rétrocède des points d'impôt au Québec sans reconnaître d'abord la nation québécoise ? La souveraineté permettrait au Québec de récupérer sa fiscalité et d'assumer son plein épanouissement économique et culturel. Un Québec souverain proposera à l'État canadien une entente d'Union confédérale inspirée de l'Union européenne : une libre association d'États souverains, ce qui réglerait de façon définitive la question du déséquilibre fiscal qui perdure au Québec. L'équilibre fiscal passe par un équilibre entre la nation québécoise et la nation canadienne.

■ Introduction

L'ensemble de nos concitoyennes et concitoyens subissent quotidiennement les répercussions du déséquilibre fiscal; ils doivent impérativement saisir l'origine et les enjeux de ce déséquilibre. Les conclusions de la Commission sur le déséquilibre fiscal auront un impact sur notre avenir collectif.

Dans ce mémoire, nous comparons les coûts des principaux services directs des gouvernements fédéral et du Québec et la croissance de leur marge de manœuvre. Conséquemment, nous questionnons les orientations prises par Ottawa quant à son pouvoir de dépenser et les changements qu'elles représentent sur l'échiquier canadien. La forme des transferts fédéraux garantit-elle une source de revenus adéquate et stable pour le Québec ? La position traditionnelle du Québec, privilégiant les transferts de points d'impôt, a-t-elle reçu l'attention nécessaire dans le cadre constitutionnel actuel ?

Dans le dernier chapitre, nous proposons une piste d'affirmation pour régler de façon définitive le déséquilibre fiscal.

1 Le déséquilibre fiscal : la population québécoise désavantagée

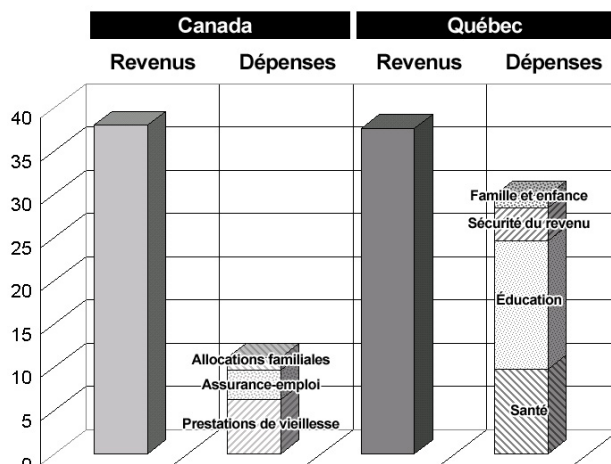
1.1 Les coûts des principaux services rendus à la population et les prélèvements fiscaux

Avec ses documents, la Commission a clairement démontré l'existence d'un déséquilibre fiscal. Son ampleur et ses répercussions ont et auront des conséquences désastreuses sur les provinces et le Québec, puisqu'ils ont la responsabilité des principaux services de première ligne auprès de la population (santé et services sociaux, éducation et sécurité du revenu).

Avec une assiette fiscale insuffisante durant les dernières années, les provinces et le Québec ont dû porter l'odieux des coupures de transferts fédéraux en santé et en éducation auprès de l'opinion publique. Les citoyens et citoyennes ont vécu les répercussions de ces décisions de près. La population a le droit de recevoir des services dont la qualité est proportionnelle aux impôts qu'elle verse aux gouvernements.

Étant donné que les coûts liés à la santé et aux services sociaux ont une croissance fulgurante, des questions s'imposent rapidement : le gouvernement du Québec a-t-il sa part de la fiscalité globale qui lui permet de remplir ces obligations concernant ces services ? La population québécoise en a-t-elle pour son argent dans ce qu'elle verse au gouvernement fédéral ?

Graphique 1 Revenus gouvernementaux et dépenses comparés des principaux services directs à la population du Québec (en milliards \$)



Sources : Comptes publics du Canada (1999-2000) et Budget du Québec (2001-2002).

Tableau 1 Dépenses comparées des principaux services directs à la population du Québec (en millions \$)

	Canada ⁽¹⁾ en 1999-2000	Québec ⁽²⁾ en 1999-2000
Prestations de sécurité de vieillesse	6 226	---
Prestations d'assurance-emploi	3 496	---
Allocations familiales	1 420	---
Éducation	---	9 825
Santé	---	14 828
Sécurité du revenu	---	3 786
Famille et enfance	---	1 429
Totaux	11 142	29 868

⁽¹⁾ Tiré des comptes publics du Canada (1999-2000).

⁽²⁾ Budget du Québec et livre des crédits (1999-2000).

Nous remarquons que les dépenses (pour l'année 1999-2000) des principaux services directs à la population québécoise du gouvernement fédéral sont de 6,2 milliards \$ pour la sécurité de la vieillesse, de 3,5 milliards \$ pour l'assurance-emploi et de 1,4 milliard \$ pour les allocations familiales. Ces sommes totalisent 11 milliards \$, soit environ 25 % des revenus fédéraux prélevés au Québec qui servent pour des services directs à la population ou, si nous y adjoignons le montant total des fonds du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (4,3 milliards \$ en droits totaux, en déduisant l'abattement, 2 milliards \$), c'est autour de 33 % des revenus fédéraux au Québec qui sont dépensés pour ce genre de services.

Durant la même année, le gouvernement du Québec a dépensé 15 milliards \$ pour la santé, 10 milliards \$ pour l'éducation, 3,8 milliards \$ pour la sécurité du revenu et 1,4 milliard \$ pour la famille et les enfants. Par conséquent, le gouvernement du Québec alloue 75 % de ses dépenses totales aux principaux services directs à la population.

1.2 Les marges de manœuvre des gouvernements québécois et fédéral

L'analyse de la dynamique structurante des finances publiques des gouvernements fédéral et du Québec illustre l'ampleur de ce déséquilibre fiscal.

Par le biais de projections pro forma du cadre financier des gouvernements (qui tiennent compte de l'inflation) comparées aux niveaux actuels de dépenses et de revenus des gouvernements, il est estimé que l'accroissement annuel de la marge de manœuvre du fédéral sera d'au moins 4 milliards \$ tandis que celle du Québec sera d'au plus 400 millions \$.

Tableau 2

**Dynamique structurelle des finances publiques du Québec
et du gouvernement fédéral pour 2000-2001
(en millions \$)**

	Québec		Fédéral		Augmentation tendancielle	
	M \$	%	M \$	M \$	%	M \$
Dépenses						
Santé	15 993	5,0	800	---	---	---
Éducation	10 079	4,2	423	---	---	---
Sécurité du revenu	4 667	2,2	103	---	---	---
Sécurité de la vieillesse	---	---	---	24 300	4,6	1 100
Assurance-emploi	---	---	---	11 600	3,3	400
Transferts fédéraux - TCSPS	---	---	---	14 500	2,7	400
Autres	11 050	2,2	243	9 700	2,7	300
Autres dépenses de programmes	---	---	---	57 800	2,7	1 600
Service de la dette	7 664	0,0	0	42 200	0,0	0,0
TOTAL	49 453	3,2	1 569	160 100	2,3	3 700
Revenus						
Autonomes	42 729	4,2	1 795	---	---	---
Transferts fédéraux - TCSPS	1 597	2,2	35	---	---	---
Autres	6 577	2,2	145	---	---	---
TOTAL	50 903	3,9	1 974	175 200	4,3	7 500
Solde budgétaire	1 450			15 100		
Accroissement annuel de la marge de manoeuvre			406			3 800

Sources : Budget du Québec 2001-2002, énoncé économique fédéral et mise à jour budgétaire du 18 octobre 2000

Avec des revenus annuels estimés de 175 milliards \$ et des dépenses annuelles estimées de 160 milliards \$, le solde budgétaire d'Ottawa dépasse les 15 milliards \$ pour l'année 2000 seulement. En comparant l'accroissement de la marge de manœuvre d'Ottawa (4 milliards \$) avec celui du gouvernement du Québec (400 millions \$), la marge fédérale annuelle s'accroît à un rythme dix fois supérieur à celle du Québec pour des besoins infiniment plus restreints.

Même les théoriciens du fédéralisme reconnaissent l'incohérence de cette situation. Citons à cette fin le politologue britannique K.C. Wheare :

« Le principe fédératif demande des gouvernements central et régionaux d'un pays qu'ils soient indépendants dans leur domaine, qu'ils soient en coordination mais pas subordonnés l'un à l'autre. Pour que ce principe puisse bien opérer, et non uniquement d'un point de vue légal, les gouvernements central et régionaux doivent avoir le contrôle de ressources financières qui soient indépendantes et suffisantes pour accomplir chacun leurs tâches respectives et exclusive »¹.

¹ Wheare, K.C., Federal Government, 4th ed., New York, Oxford University Press, 1967, p.93. Traduction libre.

Cette répartition des ressources fiscales est bien loin de correspondre aux dépenses que ces deux ordres de gouvernement doivent effectuer. Le Québec assume la majeure partie des coûts des programmes sociaux; ils s'accroissent principalement en raison du vieillissement de la population et des coûts sans cesse croissants des nouvelles technologies et des médicaments.

En ce sens, le contribuable québécois est doublement taxé : le gouvernement fédéral perçoit et utilise à d'autres fins des impôts qui devraient normalement être à la disposition du Québec pour lui permettre de financer adéquatement ses propres programmes de services à la population.

2 Le déséquilibre fiscal : que fait Ottawa de sa marge de manœuvre ?

2.1 Le pouvoir de dépenser

En créant une dépendance budgétaire des provinces à son endroit, le gouvernement central se rend indispensable de par son pouvoir de dépenser, pouvoir dont la Constitution canadienne ne fait aucune mention mais que la jurisprudence des dernières années a largement interprété à son profit au détriment des provinces. Certaines d'entre elles accueillent d'ailleurs sans gêne toute nouvelle manne d'Ottawa². Le pouvoir que s'est arrogé progressivement le gouvernement fédéral de dépenser dans les secteurs de compétence des provinces vient fausser le partage des responsabilités constitutionnelles entre les gouvernements.

Ce pouvoir de dépenser constitue, sans aucun doute, l'un des aspects les plus controversés du fédéralisme canadien. Il origina la Seconde Guerre mondiale lorsque le gouvernement fédéral a commencé à s'immiscer dans les champs de compétence exclusive des provinces.

Sous les gouvernements de Maurice Duplessis et de Paul Sauvé (1944-1960), le Québec a ardemment défendu ses champs de compétence que lui reconnaît la Constitution canadienne. Maurice Duplessis, en constatant que le gouvernement fédéral occupait les trois champs de taxation majeurs (impôts sur le revenu des particuliers, sur les revenus des entreprises et sur les successions), a fermement insisté pour que soit rétabli l'équilibre fiscal dans la fédération canadienne. Il a exigé qu'Ottawa se retire de certaines sources de taxation afin que le Québec et les provinces puissent récupérer la base fiscale nécessaire dans l'exercice de leurs propres compétences :

« À quoi serviraient aux provinces de posséder les pouvoirs législatifs et administratifs les plus étendus si, par ailleurs, elles étaient empêchées de prélever les deniers qu'exige l'exercice de ces pouvoirs [...]. Un gouvernement central qui s'approprierait les sources de taxation réduirait en fait les provinces à l'impuissance législative. En effet, une province qui n'aurait d'autres revenus que les subsides fédéraux deviendrait une sorte d'organisme inférieur, sous la tutelle de l'autorité qui pourrait lui mesurer ses moyens de subsistance »³.

N'est-ce pas là une citation qui brille par sa pertinence, même en 2001 ? Son gouvernement s'est en outre opposé aux subventions directes aux particuliers (allocations familiales) et aux organismes (subventions aux universités).

² Nous nous permettons de reproduire cette citation de l'ancien dirigeant du syndicat des pêcheurs de Terre-Neuve, Richard Cashin : « Le gouvernement fédéral est notre *pusher*. On sait qu'il nous détruit à petit feu, mais on ne peut se passer de lui et on a toujours hâte de le revoir » La Presse, 11 août 2001. p. A11.

³ Mémoire présenté par Maurice Duplessis à la Conférence intergouvernementale canadienne, Ottawa, octobre 1955, p.10-11

Par la suite, le gouvernement Lesage (1960-1966) a fortement travaillé pour que le Québec garde la maîtrise de sa politique sociale, et ce malgré un fédéral détenant toujours la plus grande partie des ressources fiscales. Il a dénoncé le pouvoir de dépenser d'Ottawa dans les subventions conditionnelles versées aux provinces sous forme de programmes à frais partagés. Pour Jean Lesage, cela correspondait à une vision unitaire du fédéralisme qui devait être impérativement modifiée⁴.

La position traditionnelle du Québec a été également réitérée sous le gouvernement de l'Union nationale (1966-1970) de façon non équivoque :

« Le Québec souhaite que l'on comprenne une fois pour toutes que pour des raisons socioculturelles, il tient de façon absolue et intégrale au respect de ses compétences constitutionnelles et qu'il n'accepte, à leur propos, aucune ingérence fédérale directe ou indirecte. »⁵

Le gouvernement libéral de Robert Bourassa (1970-1976) a exigé l'élimination du pouvoir fédéral de dépenser :

« Le Québec continue à croire qu'idéalement, ce pouvoir de dépenser dans des matières relevant de la compétence exclusive des provinces devrait tout simplement ne pas exister et que le gouvernement fédéral ferait mieux d'y renoncer tout bonnement. »⁶

Par la suite, les gouvernements de René Lévesque et de Pierre Marc Johnson (1976-1985) ont poursuivi cette lutte pour limiter le pouvoir fédéral de dépenser avec encore plus de vigueur. Malgré les promesses répétées d'Ottawa, l'histoire retiendra qu'il n'y eut aucun progrès.

Nous voulons souligner que même le rapport de la Commission Pépin-Robarts est demeuré lettre morte. Il recommandait que les provinces « devraient avoir le droit de se retirer de tout programme et de recevoir, s'il y a lieu, une compensation fiscale⁷ ». Malgré les promesses référendaires de 1980 du camp du Non et les efforts subséquents du Québec pour se faire écouter sur ce point, rien ne s'est amélioré comme le soulignait René Lévesque :

« Depuis quelques années, Ottawa diminue de façon graduelle mais constante ses transferts financiers aux provinces; il utilise la marge de manœuvre ainsi acquise, non pour réduire la taille de son déficit, mais pour intervenir dans des champs de compétence provinciaux, en utilisant son pouvoir de dépenser. Limiter l'exercice de ce pouvoir qui constitue le moyen privilégié de l'offensive fédérale est devenu une priorité. »⁸

⁴ Discours de M. Jean Lesage, Université de Moncton, 17 mai 1964, p.19

⁵ Déclaration de M. Daniel Johnson à la quatrième réunion du Comité du régime fiscal. Mémoire du Québec : Faits saillants du mémoire du Québec à la quatrième réunion du Comité du régime fiscal, 13 septembre 1966, p.2)

⁶ Déclaration de M. Robert Bourassa, Conférence constitutionnelle, Ottawa 14 et 15 septembre 1970, p.16

⁷ Commission de l'Unité canadienne, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p.99-100

⁸ Intervention de M. René Lévesque sur la situation actuelle et les priorités pour l'avenir, Conférence annuelle des premiers ministres, Charlottetown, 1984, p.4-6

Le gouvernement de Robert Bourassa, lors de son retour, a conservé cette position historique en dénonçant « cette situation [...] intolérable. Elle est pour l'ensemble des provinces une épée de Damoclès sur toute politique planifiée de leur développement tant social que culturel ou économique [...] »⁹. Dans le contexte actuel de grands surplus budgétaires au niveau fédéral et de déséquilibre fiscal amplifié, les dernières interventions d'Ottawa prouvent que, loin d'être sensible aux revendications du Québec, le fédéral a continué de créer de nouveaux chevauchements et dédoublements.

2.2 Les empiètements

Comme nous venons de le démontrer, le pouvoir de dépenser du fédéral lui a permis de réduire l'autonomie des provinces et de reconfigurer le Canada. La marge de manœuvre croissante des années postdéficitaires lui a alloué la possibilité de s'immiscer encore davantage dans les champs de compétence des provinces et particulièrement dans ceux du Québec. Nous ne faisons pas la liste exhaustive des champs d'empiètements du fédéral, bien que nous soulignons leurs malencontreuses initiatives des dernières années. Voici, sous forme de tableau, telles qu'annoncées dans les budgets de Paul Martin de 1997 à 2000, les interventions fédérales dans les champs de compétence des provinces ou dans des champs de compétence partagée dans lesquels le Québec avait préalablement déterminé ses priorités.

⁹ Allocution prononcée par M. Gil Rémillard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion du colloque « Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires dans la Confédération », Mont-Gabriel, 9 mai 1986, p.11

Tableau 3 Initiatives fédérales dans les champs de compétence des provinces depuis le budget de 1997 (en millions \$)

	1997	1998	1999	2000
Prestation fiscale canadienne pour enfants	850	850	300	850
Fondation canadienne pour l'innovation (FCI)	800 (comptabilisés en 1996-1997)		200	900
Stratégie Emploi jeunesse	315	245		
Fonds pour l'adaptation des services de santé	150			
Programme d'action communautaire pour les enfants et Programme canadien de nutrition prénatale	99			
Système canadien d'information sur la santé	50			
Commission canadienne du tourisme (CTT)	45			
Réseaux de centre d'excellence	37			
Programme d'accès communautaire	30			
Secrétariat national à l'alphabétisation	21			
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire		2 500		
Rallier les Canadiens à l'information du savoir		260		
Fond d'action pour le changement climatique (FACC)		150		
Renforcement des collectivités et du secteur bénévole		40		
Développement rural		20		
Amélioration des systèmes d'information sur la santé			285	
Instituts canadien de recherche en santé			240	
Diffusion du savoir			96	
Commercialisation du savoir : volet « Réseaux de centre d'excellence »			90	
Nutrition prénatale			75	
Diabète			55	
Fonds de recherche et d'évaluation des services pour le personnel infirmier (RESPI)			25	
Programme de chaires de recherche				900
Prolongation du congé parental à l'assurance-emploi				900
Initiative de partenariat en action communautaire et aide aux sans-abri				753
Technologies et pratiques environnementales				700
Développement économique régional				245
Génôme Canada				160
Réglementation des biotechnologies				90
Contenu culturel canadien sur Internet				75
Commission canadienne du tourisme				86 (par an)
Instituts de recherche sylvicoles et sciences de la terre				30
Fonds pour les appareils médicaux				1 000
Technologies de l'information en santé				500
Adaptation des services de santé				800
TOTAL	2 397	4 065	1 366	7 989
				15 817

Source : Secrétariat des Affaires intergouvernementales, www.cex.gouv.qc.ca.

2.3 Détournement du pacte historique de la Confédération

Le déséquilibre fiscal grandissant et l'exercice abusif du pouvoir de dépenser sont les résultantes de l'évolution du fédéralisme canadien vers une centralisation. À l'origine du pacte de la confédération entre les deux peuples fondateurs, un régime fédéral a été établi avec deux ordres de gouvernement ayant chacun leur sphère respective de compétence. Il n'est plus respecté depuis longtemps et le rapatriement unilatéral de la Constitution de 1982 sans le consentement du Québec l'a confirmé. Le carcan imposé pour amender cette Constitution marque encore davantage la rupture définitive du pacte dualiste de 1867. Le déséquilibre fiscal est la preuve que le Canada moderne est un état unitaire qui n'a de fédératif que le nom.

L'Union sociale conclue en 1999 par l'État fédéral et les gouvernements provinciaux - à l'exception du Québec -, en constitue un exemple probant. En reconnaissant de fait un droit à Ottawa dans le domaine de la santé, en le laissant agir comme gardien des normes canadiennes et en instituant un système de pénalités financières pour toute dissidence, le fédéral peut dorénavant établir les priorités pour les provinces. Détenant la plus grande bourse, fruit de ce déséquilibre fiscal, il peut dès lors empiéter définitivement dans les champs de compétence propres aux provinces.

Les ententes administratives sont les outils dorénavant employés afin de s'entendre avec les provinces devant l'inflexibilité d'amender sérieusement la Constitution. Le gouvernement fédéral établit, par une première entente bilatérale conclue avec une province, la norme qui sera proposée à toutes les autres provinces. C'est la clause d'égalité de traitement des provinces. La nation québécoise se trouve de ce fait piégée par cet engrenage du plus bas dénominateur commun. Elle ne peut obtenir davantage de responsabilités ou de marge de manœuvre que ce qui a été consenti par Ottawa aux autres provinces.

De plus, les ententes administratives sont généralement issues d'un processus excessivement long, à durée limitée et qui sont révoquables par l'une et l'autre des parties à leur échéance.

3 Le déséquilibre fiscal et les transferts d'Ottawa vers le Québec : comment se compliquer les choses

3.1 Un déséquilibre des dépenses structurantes entre les provinces et une « surpondération » au bénéfice du Québec pour les dépenses de propagande

En 2000-2001, le Québec n'a reçu que 21,1 % des dépenses dites structurantes, soit beaucoup moins que les 39,7 % de l'Ontario.

Les dépenses intra-muros du fédéral au Québec dans ses propres installations en recherche et développement ne correspondent qu'à 13,6 % du total canadien. La région Hull-Ottawa possède 45 laboratoires fédéraux dont 43 sont du côté ontarien et 2 à Hull. Les dépenses du gouvernement fédéral dans ses laboratoires totalisent 674 millions \$ du côté ontarien comparativement à 16 millions \$ du côté québécois, soit 42 fois plus pour l'Ontario. Même en argumentant que la concentration des laboratoires est essentielle pour justifier cet important écart, il reste que le problème demeure entier lorsque l'on considère que les provinces maritimes reçoivent deux fois plus de dépenses en recherche et développement que le Québec sur une base per capita, soit 50 dollars comparativement à 29 dollars au Québec.

En ce qui concerne les subventions aux entreprises, le déséquilibre est encore plus flagrant : le Québec ne récupère que 16,5 % des dépenses fédérales. Ces dépenses sont stratégiquement importantes puisqu'elles permettent l'établissement de nouvelles entreprises ou l'expansion d'entreprises existantes.

Les achats de biens et services du gouvernement fédéral sont aussi disproportionnés. Le Québec ne reçoit que 21,5 % de la proportion des achats de biens et services du gouvernement fédéral; avec une moyenne de 950 dollars par habitant, il se situe au sixième rang des provinces canadiennes à ce chapitre.

D'après les estimations de l'Institut de la statistique du Québec, une dépense de 100 millions \$ par le gouvernement fédéral génère 920 emplois directs et 381 emplois indirects. Le déficit de dépenses structurantes du fédéral envers le Québec pour les sept dernières années a représenté une perte de plusieurs dizaines de milliers d'emplois.

Paradoxalement, durant ces mêmes années et de manière croissante, le fédéral a dépensé beaucoup plus au Québec que dans les autres provinces pour assurer sa visibilité. Par exemple, pour l'année 1999-2000, le gouvernement central a dépensé au Québec :

- 71 % du budget des *Initiatives de commandites* (budget total de 49 millions \$);

- 65 % du budget des *Fêtes du Canada* (budget total de 5,4 millions \$);
- 60 % du budget d'*Attractions Canada* (budget total de 12 millions \$);

Le Québec a davantage besoin d'une juste proportion des dépenses structurantes du fédéral que des dépenses de propagande.

3.2 L'arbitraire du TCSPS précarise les prévisions budgétaires du Québec

Ottawa a éliminé son déficit en grande partie par le biais de coupures des transferts canadiens en santé et programmes sociaux (TCSPS). En 1971, le gouvernement fédéral assumait par ses transferts 50 % de la facture des provinces. Ces fonds transférés ont été réduits à 11 % pour l'année 1998-1999 et s'établiront autour de 14 % en 2001-2002. Ces coupures du fédéral ont causé une situation que l'on qualifie d'étranglement budgétaire pour les provinces et le Québec. Il s'agit d'une diminution de 6,1 milliards \$ pour la seule période de 1994-1995 à 1999-2000 pour le Québec.

Outre le facteur arbitraire concernant le montant global du TCSPS, le montant des transferts TCSPS en espèces consenti à chaque province est un montant net de la valeur des points d'impôt que le fédéral estime lui avoir rétrocédé.

Le problème du montant des transferts du TCSPS est triple. D'abord le côté discrétionnaire de l'enveloppe globale, ensuite l'estimation par le fédéral du montant des points d'impôt et finalement le fait qu'il ne tienne aucunement compte des besoins. Les droits totaux dus au Québec en vertu de sa proportion de la population sont pour l'année 2001-2002 de 7 884 millions \$. Le transfert effectif, en espèces, n'est en bout de compte que de 1 969 millions \$, soit moins de 25 % des droits totaux accordés.

Nous sommes d'avis que cette pratique du fédéral de comptabiliser la valeur des points d'impôt comme un poste de dépenses est un prétexte pour réduire ses versements aux provinces et au Québec. Les points d'impôt cédés ne constituent pas une forme d'aide fédérale ni une quelconque manifestation de son pouvoir de dépenser : il s'agit d'un rééquilibrage fiscal historique de la fédération qui n'a rien à voir avec la partie en espèces du TCSPS.

Les transferts de points d'impôt aux provinces par le gouvernement fédéral, dans les années 60 et 70, ne servaient qu'à retourner une partie de l'espace fiscal cédé au début des années 40 en vue de financer l'effort de guerre. Par les points d'impôt, le fédéral ne fait que redonner une partie du pouvoir d'imposition jadis confisqué. Pour le Québec, la dernière cession de points d'impôt remonte à 1966 puisque l'État québécois a été exclu de l'entente de 1977 (le gouvernement central d'Ottawa avait estimé qu'il lui en avait trop versé en 1966). Les provinces ont ainsi reçu du gouvernement fédéral un transfert de 13,5 points d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés. En 1977-1978, les principaux transferts de points d'impôt

aux provinces s'élevaient à 2,7 milliards \$. La valeur actualisée de ces mêmes transferts est aujourd'hui cinq fois plus élevée, soit 15,8 milliards \$. Ces points d'impôt ont pris de la valeur au gré de la croissance économique : ils sont une source stable de revenus à long terme. Ce n'est pas le cas du TCSPS dont le prolongement des crédits n'est jamais garanti.

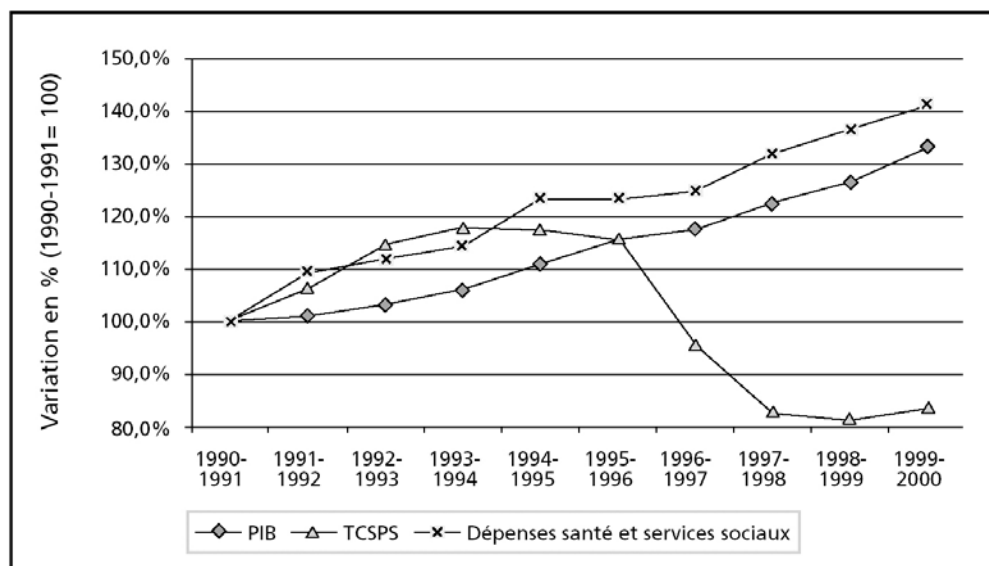
Comme le souligne le document de la Commission, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, les provinces n'ont jamais considéré la cession d'espace fiscal de 1942 comme « une contribution permanente ni tenu de comptabilité explicite de la valeur de ce transfert fiscal »¹⁰. Tenir compte de cet espace fiscal dans les transferts du TCSPS fut une décision unilatérale et arbitraire du gouvernement central. En luttant continuellement pour le respect constitutionnel de ses compétences et en récupérant une partie de l'espace fiscal par des points d'impôt, le Québec se retrouve paradoxalement pénalisé par le gouvernement central.

Pour ajouter à la confusion, Ottawa assujettit le versement aux conditions et critères dits nationaux prévus par la loi canadienne sur la santé. Or, le Québec n'a jamais reconnu la légitimité de ces normes.

¹⁰ Les programmes de transferts fédéraux aux provinces, Commission sur le déséquilibre fiscal, p.15.

3.3 Évolution des transferts TCSPS et part des coûts qu'ils permettent de couvrir (1990-1991 à 1999-2000).

Graphique 2 Évolution globale du PIB, des dépenses du système public de santé et services sociaux et des transferts fédéraux dans le cadre du TCSPS, de 1990-1991 à 1999-2000



Note : Les dépenses du système public ont été ajustées pour tenir compte des dépenses financées par les contributions d'usagers, les opérations du fonds d'assurance-médicaments et celles financées par emprunt à court terme, correspondant aux déficits nets du réseau.

Sources : Ministère des Finances du Québec, 2000, BÉDARD, Denis, *Le financement des soins socio-sanitaires : une nouvelle étape possible dans la réforme du système*, Québec, janvier 2000, Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, Réunion des premiers ministres (communiqué), Ottawa, 11 septembre 2000.

La Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux a conclu que ces transferts devaient être de cinq à six fois plus élevés pour les cinq prochaines années afin de répondre adéquatement aux besoins du Québec. Elle a également reconnu le côté trop ponctuel et trop maigre de ces transferts envers le Québec. Elle a en outre attribué au désengagement financier du gouvernement fédéral une large part de responsabilité dans le vieillissement du parc immobilier nécessaire en santé et services sociaux¹¹. Le tableau suivant décrit la projection de dépenses de programme affectées à la santé et aux services sociaux en 2010-2011 :

¹¹ Rapport de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair 2001), p.158-159.

Tableau 4 Part des dépenses de programme affectées à la santé et aux services sociaux

	2000-2001 ^(P)	2010-2011
Dépenses de programme (Croissance de 2,4 %)	39 960 M \$	50 952 M \$
Dépenses de santé et de services sociaux (% des dépenses de programmes)	15 899 M \$ (39,8 %)	
• Hypothèse 1 (croissance de 3,3 %)		21 997 M \$ (43,2 %)
• Hypothèse 2 (croissance de 4,6 %)		24 928 M \$ (48,9 %)
• Hypothèse 3 (croissance de 5,1 %)		26 109 M \$ (51,2 %)

^(P) Prévision.

Source : Estimation de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux à partir de données fournies par BEAUREGARD, Claude, ENAP, Québec, décembre 2000.

Le rapport de la Commission d'étude sur la santé et les services sociaux juge que le Québec subit un étranglement budgétaire très marqué qui aura un impact sur toutes les autres dépenses gouvernementales. Tout indique que les dépenses consacrées à la santé et aux services sociaux pourraient englober 50 % des dépenses totales du gouvernement du Québec d'ici 2010-2011 :

« Ainsi, à moins d'une croissance économique qui entraîne des rentrées fiscales aussi soutenues dans le temps qu'imprévisibles en niveau, le scénario d'évolution des dépenses de santé et de services sociaux le plus vraisemblable, dans la dynamique actuelle, télescopera donc année après année toutes les autres priorités gouvernementales¹² ».

En regard des importants surplus d'Ottawa, les décisions arbitraires du fédéral dans ses transferts du TCSPS mettent en péril le bon fonctionnement de l'État québécois à court, moyen et long terme. Le Québec, n'ayant pas le contrôle de tous ses impôts, doit s'en remettre à la bonne volonté d'Ottawa pour assurer l'avenir de son fonctionnement.

3.4 La complexité de la péréquation

Ayant comme fonction d'équilibrer les ressources des provinces par une formule très complexe, la péréquation doit permettre aux provinces plus pauvres de fournir à leurs citoyens une même qualité de services publics que celle dont bénéficient les citoyens des provinces plus riches, mais ceci à un niveau similaire de taxation. Le fonctionnement de ce programme défie toute logique. Il s'agit en premier lieu de déterminer la capacité fiscale objective de chaque province et de la comparer avec la capacité fiscale moyenne de cinq des dix provinces (les provinces de l'Atlantique et l'Alberta étant exclues de la base de comparaison) et d'ensuite compiler les quelque 3000 variables dont les modalités finales sont fixées par le seul gouvernement fédéral. « Ce sont des sommes fantastiques qui

¹² Ibid., p.149

échappent complètement à la rigueur budgétaire et dont les critères ne sont pas connus.¹³ » Ce procédé est inscrit dans la Constitution canadienne depuis son rapatriement de 1982 et vu l'impossibilité d'amender celle-ci, elle nous suivra aussi longtemps que le Québec demeurera dans ce cadre constitutionnel.

Ottawa fixe le plafond de la péréquation afin de se protéger contre une croissance trop rapide des coûts et détermine par sa législation la formule. Il s'investit ainsi d'une mission conforme à sa vision d'un Canada de dix provinces dont il est le protecteur.

La péréquation permet politiquement de projeter l'image auprès du Canada anglais que le Québec n'est qu'une province qui ne saurait survivre sans Ottawa. Le Québec reçoit 51 % des 5,4 milliards \$ de la péréquation, le Québec comptant à lui seul autant de citoyens que les six autres provinces bénéficiaires.

La péréquation indique que le développement économique dans le « plus meilleur pays au monde » n'est certainement pas équilibré. Elle atteste uniquement que le fédéralisme actuel est incapable de répartir la richesse. Le Parti Québécois trouve déshonorant que le Québec, avec son économie diversifiée et avancée sur le plan technologique, ait été considéré pendant plus de 40 ans comme une province pauvre alors que nous devrions être un pays riche. La péréquation ne fait que quantifier la perte que subit le Québec à l'intérieur du régime fédéral en ne recevant pas sa juste part des dépenses structurantes.

¹³ Yves Séguin cité dans La Presse, 31 juillet 2001, p. A7.

4 La position du Parti Québécois face au déséquilibre fiscal

4.1 L'équilibre entre deux nations

Le déséquilibre fiscal est lié de près au développement du fédéralisme canadien. Les deux dernières décennies ont confirmé la centralisation des pouvoirs à Ottawa. Le gouvernement fédéral s'est donné les moyens pour concrétiser cette centralisation en utilisant des recettes fiscales qui l'avantagent. La Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux a souligné le drame des fluctuations dans les transferts fédéraux face aux besoins financiers croissants du Québec. Le partage fiscal actuel est inéquitable, le large pouvoir de taxation d'Ottawa lui permettant d'abuser de son pouvoir de dépenser en maintenant une solide emprise sur les provinces et le Québec.

Dans le cadre constitutionnel actuel, le premier ministre du Québec, comme ses prédécesseurs, a proposé face au déséquilibre fiscal une solution : la récupération de points d'impôt. Nous appuyons le premier ministre dans cette démarche. Le Québec doit avoir les moyens de ses besoins, il doit avoir les moyens financiers pour assurer les services que requièrent à bon droit les Québécois et les Québécoises. Car, c'est bien de cela qu'il s'agit, à savoir fournir à la population québécoise les meilleurs services possible avec son argent. Les Québécois et Québécoises paient pour des services et l'un des paliers de gouvernement, le fédéral, détourne l'argent à d'autres fins, soit des fins de propagande, de visibilité, de réduction de déficit, de dédoublement, de chevauchement...

Et, pendant ce temps, les Québécois et les Québécoises sont dans l'expectative et ne reçoivent pas les services auxquels ils sont en droit de s'attendre.

Combien de temps devront-ils attendre ? Personne ne le sait.

Ce que nous pouvons cependant dire, c'est que le processus sera très long. À titre d'exemple, rappelons que l'entente sur la main-d'œuvre a pris 30 ans avant de voir le jour.

Donc combien de temps ? Combien d'énergie ? Combien de rencontres fédérales-provinciales ? Combien de refus ? Combien de peut-être ?

Et durant toutes ces tergiversations et ces interminables négociations, les Québécois et les Québécoises continueront de patienter.

Pourtant, il y a urgence et là est le drame. Devant l'ampleur du déséquilibre fiscal et les problèmes qu'il engendre quant à la qualité des services directs à la population québécoise, il est impérieux d'envisager une coalition entre les

provinces et le Québec devant le fédéral pour établir une division nette de l'assiette fiscale fédérale par un transfert de points d'impôt.

Par ailleurs, le processus est bien mal enclenché. À la rencontre fédérale-provinciale d'août 2001 à Victoria, le fédéral a clairement refusé d'en discuter, ne serait-ce que le principe même. Cela représenterait « une amorce de décentralisation du Canada qui lui ferait perdre sa visibilité et le contrôle de ses programmes »¹⁴.

Ces précédentes tentatives de coalition qui ont toutes échoué, d'ailleurs comme l'ensemble des essais pour une fédération asymétrique. Depuis le coup de force de 1982, lorsque la Constitution canadienne fut rapatriée, le Canada a été incapable de répondre favorablement aux revendications historiques du Québec, malgré les promesses faites avant et après les référendums de 1980 et 1995 :

- En 1990, l'Accord du Lac Meech, avec les cinq conditions minimales de Robert Bourassa, a été rejeté.
- L'entente de Charlottetown de 1992 a été refusée démocratiquement à la fois par le Canada anglais, qui jugeait les offres trop généreuses, et par le Québec qui les jugeait insuffisantes.
- La déclaration de Calgary de 1997 a banalisé et neutralisé le « caractère unique » du Québec par le principe de l'égalité des provinces.
- L'entente de l'Union sociale de 1999, signée par l'ensemble des premiers ministres du Canada anglais, a réaffirmé l'édification de ce Canada unitaire en formalisant l'intervention fédérale dans les champs de compétence des provinces et du Québec.

Nous posons conséquemment cette question : comment espérer que le gouvernement fédéral rétrocède des points d'impôt au Québec, ce qu'il a refusé depuis des décennies, sans reconnaître d'abord la nation québécoise ?¹⁵

Le Parti Québécois considère que le Québec se retrouvera éternellement dans une souricière s'il ne récupère pas sa fiscalité des mains d'Ottawa. La souveraineté de la nation québécoise est la seule avenue possible pour que le Québec assume son plein épanouissement économique et culturel tout en récupérant sa fiscalité. Elle lui donnera les moyens de mieux répondre aux besoins des citoyennes et citoyens du Québec et permettra d'instaurer un équilibre fiscal dans l'espace Canada-Québec :

¹⁴ Le Devoir, 4 août 2001, p. A8.

¹⁵ Voir l'annexe 1 : Les tentatives de récupération des points d'impôt.

En clair la souveraineté du Québec signifie que :

- *Tous les impôts perçus au Québec le sont par l'État québécois ou par les administrations qui en dépendent;*
- *Toutes les lois qui s'appliquent aux citoyennes et aux citoyens du Québec et sur le territoire québécois sont adoptées par l'Assemblée nationale du Québec;*
- *Tous les traités, toutes les conventions ou tous les accords internationaux sont conclus par les représentants de l'État québécois.*¹⁶

L'équilibre fiscal passe par un équilibre entre la nation québécoise et la nation canadienne.

4.2 Une nouvelle Union confédérale

Avec la souveraineté, la nation québécoise serait en mesure de percevoir l'ensemble de ses impôts. Le Québec proposerait une entente à l'État canadien et nous croyons que l'entente à privilégier serait celle d'une Union confédérale s'inspirant de l'Union européenne : une libre association d'États souverains. Le traité de l'Union confédérale entre les deux nations pourrait inclure toute matière que les parties considéreraient d'intérêt commun. Le Parti Québécois voit dans l'Union européenne un modèle à suivre.

La nouvelle Union confédérale ne prélèverait elle-même aucun impôt. La contribution des États membres en serait la source de financement.

À titre indicatif, dans l'Union européenne, les contributions étatiques sont négociées entre les États membres chaque année. Le budget de l'Union européenne est plafonné à 1,27 % du total du PNB cumulé de ces membres. Les dépenses de l'Union européenne sont en outre limitées par les objectifs des traités signés par les parties : le niveau maximum des dépenses de l'Union européenne a atteint 1,08 % du PNB de l'U.E. en 2001. Elles ne représentent donc en moyenne que 2,4 % des dépenses publiques de l'ensemble des états membres. En comparaison, la part des dépenses publiques faites par le fédéral au Canada s'élevait à 46 % dans l'exercice budgétaire de 1999-2000.

Le Parti Québécois reste convaincu que ce modèle réglerait de façon définitive la question du déséquilibre fiscal qui perdure pour le Québec dans la fédération canadienne.

¹⁶ Article 1 du programme du Parti Québécois.

■ Annexe : Les tentatives du Québec pour récupérer les points d'impôt

Le débat entourant la question des paiements de transferts, de la responsabilité des provinces et du partage de la fiscalité existe depuis fort longtemps. Déjà, au sortir de la deuxième guerre, les mécontentements surgissaient.

Par son pouvoir de dépenser et de vagues arrangements fiscaux, le fédéral n'a cessé de s'imposer. Les premiers « accords fiscaux » ont été conclus dans un contexte précipité, l'effort de guerre. Le Québec a alors transféré ses points d'impôt au fédéral et a « provisoirement renoncé » à prélever des impôts sur le revenu des particuliers et des corporations en échange d'une subvention annuelle.

De 1941 à 1947, le gouvernement canadien a exercé un contrôle presque complet sur les champs de taxation, contrôle qu'il conservera par la suite. C'était le début du processus de centralisation du gouvernement fédéral, ce qui brisa complètement le pacte confédéral de 1867. Cette confiscation par le fédéral des pouvoirs financiers des provinces et du Québec lui a permis d'intervenir toujours davantage dans les champs de compétence des provinces par son pouvoir de dépenser. C'est dans ce contexte qu'est née la double imposition.

Le gouvernement du Québec a refusé de signer en 1947 et en 1952 les accords dits de « location d'impôts » par lesquels les provinces ont permis au gouvernement fédéral d'occuper tous les champs de taxation en retour d'un « loyer » sous forme de subvention inconditionnelle. C'est pourquoi il a adopté une loi créant un impôt provincial sur le revenu des particuliers. Il ne faut donc pas s'étonner si, historiquement, le Québec a répliqué aux intrusions du fédéral; la loi fédérale sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques de 1957 contrecarrée par le programme québécois d'assurance-hospitalisation de 1961, la loi fédérale sur les soins médicaux contrée par l'adoption au Québec en 1970 de la loi sur l'assurance-maladie.

Peu de ces lois fédérales ont été contestées par les autres provinces car l'apport de fonds fédéraux leur a permis de développer plus rapidement leurs services de santé. Cette capacité d'Ottawa de les financer origine directement des pouvoirs fiscaux qu'il avait préalablement confisqués aux provinces. Il est alors très aisé de saisir le raisonnement derrière le slogan désormais célèbre de Maurice Duplessis : *Rendez-nous notre butin.*

De manière générale, Ottawa a toujours refusé de rétrocéder les points d'impôt concédés par les provinces. Suite à l'acceptation conditionnelle d'un an de subvention fédérale pour les universités québécoises en 1952, le fédéral a ainsi refusé d'abandonner son ingérence. Sept ans plus tard, à la mort de Duplessis,

son successeur a tenté de corriger la situation en défendant la position du Québec :

*« À mon avis [...], il est très clair que l'administration centrale ne doit pas taxer pour des fins provinciales, et si à un moment donné, dans un avenir rapproché ou éloigné, Ottawa s'accorde là-dessus, il n'y aura plus de conflit dans le domaine fiscal. »*¹⁷

La fermeté du Québec lui permet de conclure une entente avec le premier ministre Diefenbaker où le fédéral accorde un abattement sur l'impôt sur le revenu des entreprises. En 1967, ce transfert fiscal sera augmenté et appliqué à toutes les provinces au moyen du programme de financement de l'enseignement postsecondaire (en 1977, ce programme a été intégré à l'enveloppe du « financement des programmes établis »).

En 1964, Ottawa établit un programme d'allocation aux élèves de 16 et 17 ans ainsi qu'un programme de prêts garantis aux étudiants. Le Québec, possédant déjà un tel programme, a désiré récupérer les sommes correspondantes. Jean Lesage a donc exigé que le gouvernement du Canada lui remette sous forme d'équivalence fiscale les montants qu'il aurait consentis pour le remboursement de l'intérêt sur les prêts des étudiants : « Pour établir cette équivalence, nous accepterions qu'on tienne compte de la proportion relative de la population québécoise »¹⁸. Le Québec a obtenu le droit de retrait à l'égard de ces programmes avec l'abattement de trois points demandé sur l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi qu'une compensation financière dans le cadre du régime canadien de prêts aux étudiants.

Le Québec a sans cesse essayé de repousser l'intrusion fédérale dans ses champs de compétence. C'est pourquoi il propose des formules comme celle nommée *opting out* dans laquelle son retrait des programmes lui permettrait de récupérer un peu de sa fiscalité par une compensation sous forme de points d'impôt et de compensation monétaire. En 1965, le fédéral accepta de concéder un abattement fiscal équivalent à 20 points d'impôt (14 pour l'assurance-hospitalisation, 4 pour le bien-être et 1 pour l'hygiène publique et la formation technique). Depuis lors, le gouvernement fédéral a toujours refusé de transférer de nouveaux points d'impôt au Québec.

Le présent déséquilibre fiscal s'enracine au sein de cette volonté ferme du gouvernement central de conserver les points d'impôt qui lui ont été cédés temporairement lors de la dernière guerre. Rien dans les deux dernières décennies n'indique que cette résistance fléchira à moins que le Québec ne trouve un nouveau moyen de la surmonter. La réaction du fédéral lors de la dernière rencontre fédérale-provinciale à la proposition du premier ministre du Québec de rétrocéder des points d'impôt indique à cette fin une volonté définitive de non-recevoir.

¹⁷ Adélar Godbout cité dans La Presse, 17 septembre 1959.

¹⁸ Déclaration de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, 31 mars 1964, p.28.