

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Que reste-t-il du Rapport Séguin?

Analyse d'un sondage Crop - Chaire de recherche
en fiscalité et en finances publiques

Document de travail 2005/04

**Luc GODBOUT
Jean-Herman GUAY
Matthieu ARSENEAU**

17 février 2005

1. Mise en contexte

En 2001, lorsque le premier ministre Bernard Landry a annoncé la création de la Commission sur le déséquilibre fiscal¹, présidée par Yves Séguin, plusieurs se sont montrés sceptiques y voyant une « astuce » pour relancer le débat sur l’avenir du Québec. Rapidement, la Commission a su baliser le débat à l’intérieur du cadre constitutionnel et faire émerger un large consensus. En effet, à quelques reprises, l’Assemblée nationale a adopté à l’unanimité des motions portant sur le déséquilibre fiscal². En outre, le gouvernement du Québec a même réussi à obtenir l’appui des premiers ministres des autres provinces et trois des quatre principaux partis politiques fédéraux ont également reconnu l’existence d’un déséquilibre fiscal.

La notion de déséquilibre fiscal repose sur l’idée qu’il existerait une mauvaise répartition des ressources financières entre le gouvernement fédéral et les provinces au sein de la fédération canadienne. Une partie du déséquilibre fiscal aurait pris naissance dans les difficultés de limiter la croissance de certaines dépenses de juridiction provinciale pendant que les transferts fédéraux subissaient des compressions ou augmentaient à un rythme inférieur aux charges qu’ils étaient censés combler.

La question du déséquilibre fiscal est importante puisque l’inadéquation entre la capacité de financement et les responsabilités constitutionnelles des gouvernements ne peut que rendre problématique l’allocation optimale des ressources au sein des différents ordres de gouvernement. Dans ce contexte, il devenait primordial pour le gouvernement du Québec de faire le point sur les relations financières intergouvernementales au sein de la fédération canadienne et de sensibiliser l’opinion publique sur les impacts quotidiens de cette situation. Même si les travaux de la commission ont été en mesure de dépasser les

¹ Le mandat de cette Commission était d’identifier et d’analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec, leurs conséquences pratiques et de proposer des solutions concrètes à mettre de l’avant afin de le corriger.

² La dernière motion de l’Assemblée nationale a été adoptée à l’unanimité le 17 mars 2004. Elle se lisait comme suit : « Que l’Assemblée nationale exige du gouvernement fédéral qu’il reconnaisse l’existence du déséquilibre fiscal et qu’il adopte dès le 23 mars 2004 des mesures budgétaires pour en contrer les effets sur les finances publiques des provinces. »

enjeux partisans et de se situer sur le plan de la gestion des finances publiques, le problème est progressivement devenu un enjeu politique au cours des derniers mois.

Est-ce utile de rappeler que le gouvernement fédéral a d'abord refusé systématiquement l'expression elle-même. On en retrouve la plus récente manifestation, en mai dernier, dans une lettre répondant à une motion unanime de l'Assemblée nationale, où M. Paul Martin soulignait que :

« Les provinces canadiennes jouissent des pouvoirs (...) prévus par la Constitution pour faire leurs propres choix concernant les impôts, les dépenses et la dette. Les provinces disposent de la marge de manœuvre voulue pour faire en sorte que leurs recettes correspondent à leurs responsabilités en matière de dépenses ».

Dit autrement, cela signifie qu'il n'y a pas de déséquilibre juridique au sein de la fédération et qu'ainsi les provinces n'ont qu'à augmenter leur impôt pour financer les dépenses auxquelles elles font face.

Bien que le gouvernement libéral ait d'abord résisté avant d'admettre la présence d'un tel déséquilibre, la position du parti s'est quelque peu adoucie lors de la dernière campagne électorale. Il a été mentionné que le gouvernement serait prêt à discuter avec les provinces pour les aider à trouver « *des solutions aux pressions financières réelles* » qu'elles subissent. Cependant, leur plate-forme électorale ne faisait pas référence au terme de « déséquilibre fiscal », ni aux pressions financières réelles des provinces.

Le résultat des élections fédérales, au Québec et dans le reste du Canada, allait néanmoins changer la donne. Dans le discours du trône de l'automne 2004, l'expression y est intégrée. On y trouve ainsi le vœu que « *les pressions financières que certains appellent le déséquilibre fiscal soient allégées* ».

À travers leurs discours électoraux, il se dégageait aussi une promesse de négocier avec les provinces au sujet du financement de la santé. En effet, la croissance soutenue des dépenses à l'égard de la santé et la valeur des transferts fédéraux à ce titre sont intimement reliées au déséquilibre fiscal. Ces négociations ont eu lieu et elles ont permis l'entente sur la contribution fédérale au financement de la santé en septembre dernier qui

aura un impact positif sur l'équilibre fiscal des provinces³. Le premier ministre Paul Martin s'était aussi engagé auprès des premiers ministres provinciaux à tenir, avant le prochain budget, une rencontre au sujet de ces « pressions financières réelles ». Toutefois, aucun consensus n'est ressorti de cette rencontre sur la péréquation et le déséquilibre fiscal demeure un problème en suspens.

Presque trois ans après le dépôt des conclusions de la Commission sur le déséquilibre fiscal, une élection québécoise plus tard, et une élection fédérale passée, comment la question du déséquilibre fiscal est-elle perçue par la population québécoise ? Dans quelle mesure les conclusions du « Rapport Séguin »⁴ demeurent-elles encore une préoccupation pour les Québécois ? L'analyse qui suit porte sur la perception des Québécois à l'égard du déséquilibre fiscal.

Pour ce faire, deux questions sur le déséquilibre fiscal ont été posées aux Québécois dans le cadre d'un sondage omnibus CROP-express. Ce sondage a été réalisé du 20 au 31 janvier 2005 auprès d'un échantillon représentatif de la population québécoise. Son coût a été défrayé par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Un millier de Québécois ont donc répondu par le biais d'entrevues téléphoniques à ces questions. D'un point de vue statistique, la marge d'erreur est de trois pour cent, 19 fois sur 20. Lors de la compilation des résultats, ils furent pondérés sur la base du recensement de 2001 de Statistique Canada.

En plus de présenter les résultats globaux à ces questions, la grandeur de l'échantillon permet à cette analyse d'inclure les résultats en fonction du sexe, de l'âge, du revenu, de l'allégeance politique ainsi que de la langue d'usage à la maison. Rappelons néanmoins que la marge d'erreur s'accroît lorsque les résultats portent sur des sous-groupes de l'échantillon.

³ L'entente sur la santé du 15 septembre 2004 ajoute plus de 2 milliards aux transferts fédéraux aux titres de la santé et des programmes sociaux, faisant passer leurs valeurs de 24,1 à 26,2 milliards de dollars. Ce montant n'est pas intégré à l'analyse des données de 2004-05.

⁴ Le nom du rapport est « Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada » de la Commission sur le déséquilibre fiscal publié en 2002.

2 Reconnaissance du problème

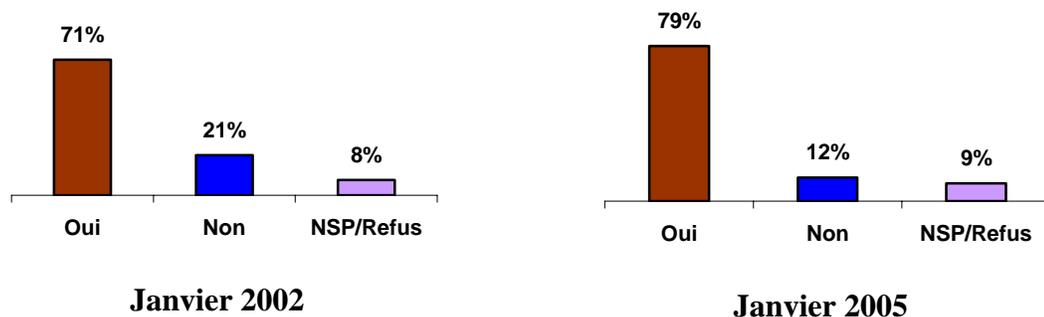
2.1 Évolution des résultats globaux

Question 1

PERCEPTION CONCERNANT LA PRÉSENCE D'UN DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Croyez-vous, oui ou non, qu'il y a en ce moment un déséquilibre dans les finances des gouvernements au Canada, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral a trop de revenus par rapport à ses responsabilités et les gouvernements provinciaux n'ont pas assez de revenus par rapport à leurs responsabilités?

L'ensemble de la population

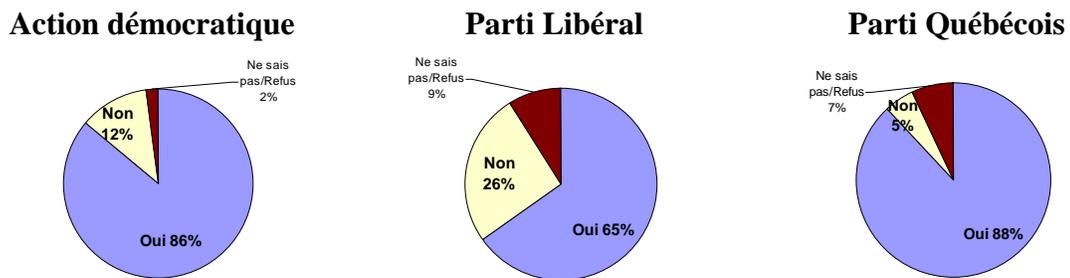


Les résultats obtenus à la question 1 montre que la grande majorité des Québécois perçoivent qu'il y a présentement un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne. En effet, 79 % des Québécois affirment qu'il y a présence d'un tel déséquilibre. La même question avait été posée aux Québécois en 2002⁵. À l'époque c'est 71 % des individus qui avaient répondu en ce sens. Il faut donc en conclure que le rapport Séguin a fait son œuvre en exposant un tel problème et que l'entente sur la santé n'a pas contribué à apaiser ce sentiment dans la population. Bref, les conclusions de la Commission sur le déséquilibre fiscal ont non seulement survécu au changement de gouvernement, mais on retrouve désormais beaucoup plus d'individus qui adhèrent à cette opinion. Ainsi, l'expression que le premier ministre Martin n'osait prononcer il y a quelques mois seulement, qu'il a intégré suite aux pressions de l'opposition au moment de la

⁵ Gouvernement du Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, « Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada », 2002.

présentation du dernier discours du trône, a donc fait du chemin. Un examen du nombre d'articles qui traitent du déséquilibre fiscal au cours des années est éloquent. En 2000, il n'y a que 6 articles du journal La presse où l'on retrouve l'expression. En 2002, c'est le cas de 219 articles et ce total atteint 251 pour l'année 2004. Bien que cette réalité soit clairement perçue par la population, il s'avère intéressant de vérifier jusqu'à quel point, cette opinion varie selon les allégeances politiques.

2.2 Analyse des résultats selon l'allégeance politique



Les trois partis provinciaux ont appuyé différentes motions afin de dénoncer le déséquilibre fiscal. Il n'est donc pas surprenant qu'une certaine partie de l'électorat affirme qu'il y a présence d'un tel problème dans la fédération canadienne. Il n'en demeure pas moins que les résultats sont stupéfiants. Une forte majorité dans chacun des électors considèrent qu'il y a un déséquilibre fiscal. Au sein des électeurs qui privilégient le Parti québécois, il y a consensus. En effet, 88% d'entre eux sont d'avis qu'il y a un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne. Ce pourcentage est similaire chez les électeurs adéquistes puisque ce sont 86 % d'entre eux qui se montrent d'accord avec cette question. Chez l'électorat libéral, ce pourcentage tombe à 65 %. Il est donc évident qu'il y a un moins grand consensus au sujet du déséquilibre fiscal au sein des électeurs du Parti Libéral du Québec.

2.3 Analyse des résultats selon la langue d'usage à la maison

Les résultats en fonction de la langue d'usage à la maison sont beaucoup plus distincts.



84 % des francophones sont d'avis qu'il y a un déséquilibre fiscal. Un tel consensus n'a pas son pendant dans la communauté linguistique anglophone. En effet, la reconnaissance de ce problème est beaucoup moins prononcée puisque uniquement 50 % d'entre eux sont de cet avis. Bien qu'une forte proportion d'entre eux n'ont pas répondu à la question, les allophones sont sensiblement moins divisés que les anglophones sur cette question. En effet, 61 % d'entre eux affirment qu'il y a un déséquilibre fiscal alors que seulement 10 % ont répondu « non » à cette question.

2.4 Analyse des résultats avec les autres variables

	Oui	Non
Répartition selon le sexe (en pourcentage)		
Hommes	79	15
Femmes	79	10
Répartition selon l'âge (en pourcentage)		
Entre 18 et 34 ans	75	11
Entre 35 et 54 ans	81	12
Plus de 55 ans	80	14
Répartition selon le revenu familial (en pourcentage)		
Moins de 20 000 \$	75	11
Entre 20 000 \$ et 40 000 \$	77	13
Entre 40 000 \$ et 60 000 \$	84	11
Plus de 60 000 \$	83	14

La réponse à cette question en fonction des autres variables retenues montre des résultats similaires aux résultats globaux. Ainsi le sexe, l'âge et le revenu ne semblent guère influencer la réponse des individus.

3 Solution pour régler le problème

3.1 Analyse des résultats globaux

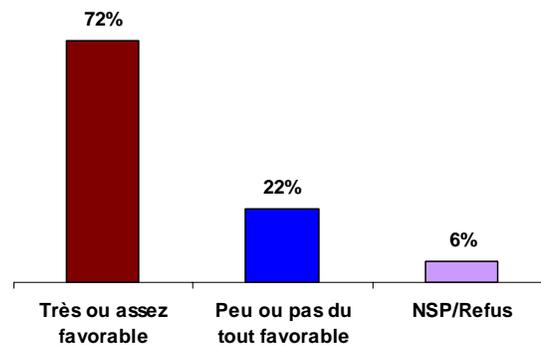
Ce n'est pas tout d'être d'avis qu'il y a un déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il faut savoir de quelle façon les gens croient qu'il faille remédier à la situation.

Question 2

OPINION CONCERNANT LE TRANSFERT DE POINT D'IMPÔT

En vue de régler le déséquilibre fiscal, seriez-vous très favorable, assez, peu ou pas du tout favorable à ce qu'une partie des impôts payés par les citoyens du Québec au gouvernement fédéral soit versée directement au gouvernement du Québec?

L'ensemble de la population

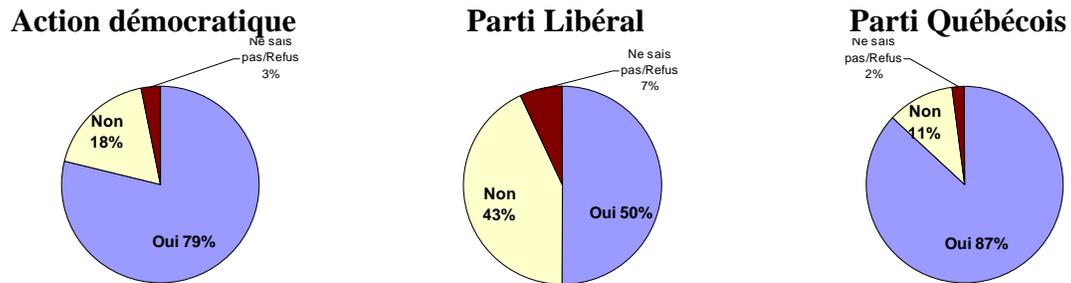


Alors que 79 % des individus reconnaissent qu'il y a un problème de déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne, 72 % voient le transfert d'une partie de l'impôt payée au gouvernement fédéral vers les provinces comme étant une solution favorable à ce problème. À cet égard, le Rapport Séguin préconisait l'occupation par les provinces du champ fiscal de la TPS⁶. On remarque que 22 % des individus sont au contraire peu ou pas du tout favorables à ce transfert de points d'impôt. Ainsi, on peut en conclure que le Rapport Séguin a non seulement réussi à convaincre la population que le problème existait mais aussi à vendre l'idée d'un nécessaire transfert des impôts payés au

⁶ Gouvernement du Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, Op. Cit., note 5, p. 167.

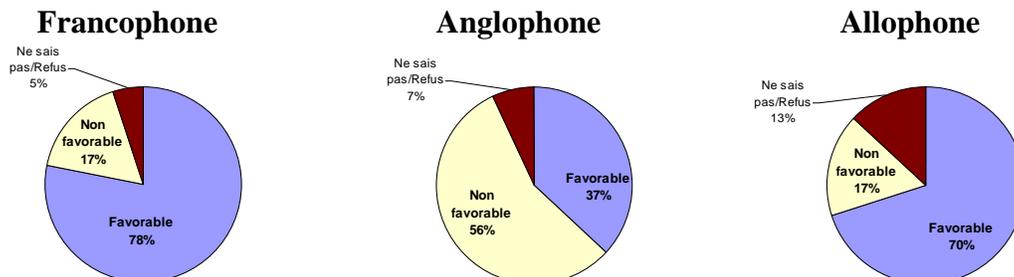
gouvernement fédéral vers le gouvernement provincial. Qu'en est-il maintenant de cette opinion en fonction des allégeances politiques?

3.2 Analyse des résultats selon l'allégeance politique



Dans chacun des regroupements politiques, le nombre d'individus désirant rapatrier des points d'impôt est moins élevé que le nombre d'individus qui reconnaissent la présence d'un déséquilibre fiscal. Pour ce qui est des électeurs péquistes, le pourcentage est toutefois quasiment égal. Il n'en demeure pas moins que peu importe l'allégeance politique une majorité d'individus au Québec désirent un tel transfert de l'impôt en vue de régler le déséquilibre fiscal. Pas moins de 87 % des individus qui voteraient pour le Parti québécois expriment une telle volonté. Ce pourcentage chez les électeurs adéquistes baisse mais reste tout de même très élevé à 79 %. Encore une fois, les électeurs libéraux sont les moins favorables avec 50 % des individus qui sont de cet avis. En effet, pas moins de 43 % de l'électorat libéral est contre une telle solution.

3.3 Analyse des résultats selon la langue d'usage à la maison



Les résultats en fonction de la langue d'usage témoignent de la présence d'un conflit quant à une telle politique. En effet, les francophones soutiennent massivement le transfert d'un point d'impôt, 78 % d'entre eux étant favorables. Au contraire une majorité d'anglophone ne veulent pas qu'une partie des impôts payés au gouvernement fédéral soit versée au gouvernement provincial. Seulement 37 % sont en faveur d'une telle mesure alors que 56 % sont contre. Les allophones qui sont traditionnellement plus près du vote anglophone que francophone au Québec sont pourtant largement en faveur du transfert de points d'impôt. En effet, 70 % d'entre eux sont favorables à un transfert de points d'impôt.

3.4 Analyse des résultats avec les autres variables

	Très favorable	Assez favorable	Peu favorable	Pas du tout favorable
Répartition selon le sexe (en pourcentage)				
Hommes	47	28	11	11
Femmes	37	33	9	12
Répartition selon l'âge (en pourcentage)				
Entre 18 et 34 ans	37	40	10	7
Entre 35 et 54 ans	41	30	9	14
Plus de 55 ans	47	23	11	13
Répartition selon le revenu (en pourcentage)				
Moins de 20 000 \$	35	24	9	19
Entre 20 000 \$ et 40 000 \$	39	36	10	10
Entre 40 000 \$ et 60 000 \$	48	30	7	11
Plus de 60 000 \$	48	30	9	10

Encore une fois, les réponses à cette question en fonction des autres variables ne sont pas contrastantes aux résultats globaux. Ainsi le sexe, l'âge et le revenu ne semblent pas influencer l'opinion des individus à cet égard.

4 Appui au Rapport Séguin

4.1 Analyse globale de l'appui au Rapport Séguin

Cette dernière section distingue les Québécois en fonction des réponses obtenues aux deux questions présentées préalablement. Sur le plan technique, on dira que les individus qui sont favorables à l'esprit du Rapport Séguin sont « *Pro Rapport Séguin* ». Pour se retrouver dans cette catégorie, le sondé doit avoir répondu qu'il y a un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne et qu'il faut y remédier par un transfert des impôts versés au gouvernement fédéral vers les provinces⁷. Les « *intermédiaires* » sont ceux qui soit ne reconnaissent pas le problème ou soit ne sont pas d'accord avec la solution. Finalement, les « *Anti Rapport Séguin* » sont ceux qui ne reconnaissent pas le problème et dans le même sens ne voient pas la pertinence d'y remédier.

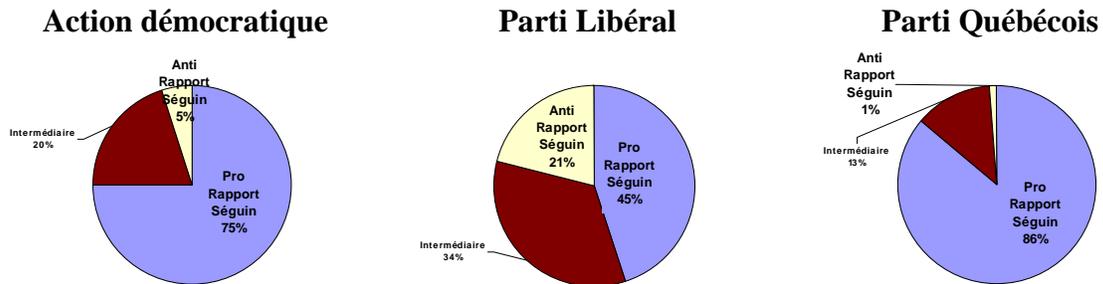


Les résultats présentés ci-haut témoignent d'un large consensus dans la population au sujet des conclusions du Rapport Séguin. En effet, 71 % des individus reconnaissent la présence du problème et sont à la fois favorables à un transfert de points d'impôt pour y remédier. Quant à eux, 22 % des individus sont plus ou moins en accord avec les conclusions du Rapport Séguin. Finalement, seulement 7 % sont clairement contre le Rapport Séguin et soutiennent indirectement la position du gouvernement central à cet

⁷ Il est certain que rares sont ceux qui ont lu le Rapport Séguin. Toutefois, le document en question fait la démonstration d'un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne et suggère comme solution principale le transfert d'espace fiscal. Les individus qui reconnaissent le problème et endossent cette solution sont alors favorables à l'esprit du Rapport Séguin.

égard. Voyons le nombre d'individus de chacun de ces types en fonction de l'allégeance politique.

4.2 Analyse de l'appui au Rapport Séguin selon l'allégeance politique



Les résultats présentés ci-hauts sont très intéressants. La très grande majorité des péquistes, 86%, sont des Pro Rapport Séguin. Un pourcentage tout de même très élevé des adéquistes, 75 %, sont aussi de cet avis. C'est au sein même de l'électorat libéral que l'on retrouve le plus d'opposants aux conclusions du Rapport Séguin. En effet, 21 % des individus qui voteraient pour le Parti libéral, ne reconnaissent pas la présence d'un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne et ne veulent évidemment pas y remédier en transférant des points d'impôt. En fait, seulement 45 % de l'électorat libéral soutient les conclusions du Rapport Séguin. Ces différents résultats témoignent du fait que ce n'est pas principalement au sein de son parti, que le président de la Commission sur le déséquilibre fiscal trouve des appuis aux recommandations qu'il a faites en 2002.

Conclusion

À la veille du dépôt du budget du gouvernement fédéral, les données du sondage indiquent que la problématique du déséquilibre fiscal ainsi que les moyens proposés préoccupent encore l'opinion publique québécoise. Nous savions qu'un large consensus existait quant à la reconnaissance d'un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne. En effet, l'ensemble des partis politiques au Québec, l'ensemble des provinces canadiennes et tous les partis de l'opposition aux communes ont admis l'existence d'un déséquilibre fiscal. On ne savait toutefois pas dans quelle mesure la population du Québec reconnaissait la présence d'un déséquilibre fiscal malgré la poussière retombée depuis le dépôt du Rapport Séguin et les milliards provenant de l'entente sur la santé. Les résultats sont éloquentes. Alors que 71 % des individus reconnaissent la présence d'un déséquilibre fiscal au moment où siégeait la commission sur le déséquilibre fiscal, près de 3 ans plus tard c'est 79 % de la population québécoise échantillonnée qui est de cet avis. On remarque aussi qu'une forte majorité reconnaît le problème peu importe l'allégeance politique quant aux différents partis au Québec. En plus de reconnaître davantage le problème qu'il y a 3 ans, les Québécois s'entendent globalement sur la façon d'y remédier. En effet, les Québécois sont favorables dans une très grande proportion (72 %) à ce qu'une partie des impôts payés par les citoyens du Québec au gouvernement fédéral soit versée directement au gouvernement du Québec. De tels résultats témoignent du fait qu'il est évident que le Rapport Séguin a fait son œuvre sur le plan pédagogique au cours des années et que l'entente sur la santé n'a pas suffi pour changer l'opinion publique dans ce dossier.