

**L'équité fiscale au  
Canada : l'urgence d'agir**

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

**Par la Centrale des syndicats du Québec**

**Septembre 2001**

*La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 145 000 membres dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.*

*La CSQ compte 13 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).*

*Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.*

*De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.*

## Sommaire

Au moment où les besoins s'intensifient et que des réinvestissements substantiels dans les services publics s'imposent, le débat sur le financement adéquat des services publics, et donc sur le partage des responsabilités entre les gouvernements, revient à l'avant-scène. Il en va de même pour les diverses formes de soutien du revenu, composantes majeures de la lutte contre la pauvreté, qui ont subi une érosion constante depuis plusieurs années. Les politiques d'austérité de la dernière décennie menées au nom de la lutte contre les déficits, la montée des courants néolibéraux en faveur de la privatisation et de la déréglementation, la multiplication des mesures préférentielles en faveur des entreprises, ont sévèrement mis à mal les programmes sociaux ainsi que les services publics et ont provoqué une détérioration des conditions de travail du personnel qui y œuvre. En particulier, le glissement constant des transferts fédéraux aux provinces pour la santé, l'éducation et l'aide sociale, mais aussi le plafonnement de la péréquation, à un moment où le gouvernement fédéral engrange des surplus sans précédent consacrés en partie à des initiatives unilatérales dans les domaines de juridiction provinciale, font ressortir une situation de déséquilibre fiscal croissant.

En août dernier, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont convenu de demander au gouvernement fédéral de rétablir ses transferts en espèces pour la santé, l'éducation et l'aide sociale à au moins 18 % des coûts, soit la même proportion qu'en 1994-1995, alors que celle-ci s'établira au mieux à 14 % dans les prochaines années. Cela entraînerait une hausse annuelle des transferts en espèces de près de 8 milliards de dollars à l'horizon 2005-2006, soit un accroissement de l'ordre de 38 % par rapport à ce qui est prévu. Si de telles sommes paraissent substantielles, c'est qu'elles reflètent, partiellement du moins, l'ampleur du désengagement fédéral. Les premiers ministres ont aussi convenu de poursuivre les travaux et les études sur l'option d'un transfert de points d'impôt et la révision de la formule de péréquation.

Au regard de cette problématique et des options qui s'offrent, il nous paraît sensé d'appuyer le projet mis sur la table par les premiers ministres. Compte tenu des besoins pressants et de l'urgence de réinvestir dans les services publics et les programmes sociaux, cette proposition est la plus susceptible d'apporter un soulagement à court terme. Nous considérons, toutefois, qu'il serait plus avantageux de chercher à corriger le déséquilibre fiscal par le biais d'un transfert de points d'impôt équivalant à l'ampleur des contributions fédérales en espèces.

Les avantages des transferts de points d'impôt sont nombreux. Ils fournissent au Québec une portion plus grande du type d'impôt dont le rendement est le plus élevé, à savoir l'impôt sur le revenu des particuliers. Ils assurent un financement stable et croissant, tout en mettant le Québec à l'abri des décisions arbitraires et unilatérales du gouvernement fédéral quant aux niveaux de financement. Ils limitent les possibilités pour le gouvernement fédéral d'inventer toutes sortes de

programmes de boutique qui empiètent sur les juridictions provinciales et réduisent les ressources pour fournir les services de base.

Au regard des capacités fiscales différentes des diverses juridictions au Canada découlant des inégalités socio-économiques, il y aurait lieu d'envisager des formules complémentaires accompagnant les transferts de points d'impôt. De plus, comme l'intégration en 1996 du régime d'assistance publique du Canada (RAPC), un programme à frais partagés, dans le schéma de financement en bloc que constitue le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), a fait perdre aux provinces moins riches un soutien financier pour l'aide sociale, nous pensons qu'un critère additionnel à caractère socio-économique devrait être introduit dans la formule de péréquation, afin de fournir des ressources plus substantielles pour lutter contre la pauvreté.

## **I- Intérêt pour nos membres**

Nous voudrions remercier la Commission sur le déséquilibre fiscal d'offrir à la CSQ l'occasion de soumettre ses observations et suggestions en ce qui a trait aux causes, aux conséquences et aux solutions possibles pour corriger les déséquilibres fiscaux.

En tant que citoyennes et citoyens participant à la vie sociale, en tant que bénéficiaires et usagers des services publics, en tant qu'artisans et producteurs des services publics de santé, d'éducation et sociaux, en tant que contribuables, les membres de la CSQ sont, à divers titres, concernés par les sujets abordés par la Commission sur le déséquilibre fiscal.

À plusieurs reprises au cours des dernières années, et plus particulièrement au moment de la tenue de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics en 1996, la CSQ a eu l'occasion de mener dans ses rangs de larges discussions sur la fiscalité. Ces discussions ont permis de préciser nos orientations concernant les finalités du système fiscal, les formes et les niveaux souhaitables de contribution, la juste répartition des charges entre les particuliers et les entreprises, les dépenses fiscales et l'évasion fiscale, les cotisations sociales, la gestion de la dette publique, ainsi que plusieurs autres dimensions. La mise sur pied de la Commission sur le déséquilibre fiscal fournit aujourd'hui l'occasion d'approfondir nos réflexions sur l'épineuse question des arrangements financiers entre les divers ordres de gouvernement qui se partagent la même assiette fiscale.

Lors de sa réunion du 6 septembre 2001, le Conseil général de la CSQ s'est penché sur la problématique élaborée par la Commission et a précisé les orientations de la centrale sur les questions soumises à la consultation. De l'avis du Conseil général de la CSQ, les questions abordées par la Commission doivent être réfléchies dans le cadre plus vaste d'un système fiscal qui laisse beaucoup à désirer en ce qui a trait à la contribution des entreprises au financement des services publics et des programmes sociaux. Les difficultés éprouvées découlent non seulement du tarissement des transferts fédéraux aux provinces combiné à une réallocation des ressources au profit d'initiatives unilatérales, mais aussi du désengagement des entreprises. Faut-il rappeler que la modeste contribution des entreprises à un fonds de lutte contre la pauvreté est maintenant chose du passé ? C'est donc avec la volonté de voir s'établir un meilleur partage des charges fiscales, notamment pour ce qui est de la contribution des grandes entreprises à la lutte contre la pauvreté, que nous abordons cette discussion.

Au cours de la dernière décennie, les services publics ont été soumis à une vague sans précédent de compressions budgétaires qui les ont conduits au bord de l'asphyxie (voir tableau ci-annexé). L'étendue et la qualité des services, ainsi que les conditions de travail des différentes catégories de personnel, ont subi de fortes détériorations qui sont encore loin d'être rétablies.

Dans la première moitié de la dernière décennie, les conventions collectives des employés du secteur public ont été prolongées ou reconduites avec des ajustements salariaux nuls ou inférieurs aux taux d'inflation, tandis que la recherche de « gains de productivité » visant à faire plus avec moins était mise à l'ordre du jour.

En 1997, le gouvernement réduisait de 6 % ses bases budgétaires sur les coûts de rémunération, tant à travers des récupérations sur divers éléments des conditions de travail que par des réductions d'effectifs.

De telles restrictions ont entraîné des conséquences dramatiques en matière de volume de services pour la population et d'alourdissement des tâches pour les employés. Pour ne prendre qu'un exemple, mentionnons qu'entre 1993 et 1998, un emploi de professionnel sur cinq a été supprimé dans les commissions scolaires et les collèges, ce qui représente une réduction de près de 1100 emplois. La moitié des emplois éliminés se situaient dans le domaine des services complémentaires, c'est-à-dire les services aux élèves. Dans les commissions scolaires, la dépense par élève en dollars constants de 1999-2000 a diminué de 142 \$ entre 1993-1994 et 1998-1999. Dans les collèges, elle a diminué de 534 \$.<sup>1</sup>

Dans le secteur de la santé, les compressions budgétaires ont complètement dénaturé le sens de la réforme en la transformant en opération de recherche d'économies. Les budgets globaux ont diminué en termes absolus, précipitant le Québec au dernier rang parmi les provinces canadiennes pour ce qui est des dépenses publiques par habitant pour la santé. La dégradation et l'insuffisance de services résultant de ces politiques restrictives ont malheureusement contribué à alimenter le discours de groupes intéressés par une plus grande privatisation. Nous tenons à rappeler ici que notre système public de santé, avec ses caractéristiques d'accessibilité, d'universalité et de gratuité, demeure, malgré ses faiblesses et ses lacunes, la seule garantie d'égalité des citoyens face à la maladie et qu'à ce titre il mérite d'être consolidé et renforcé.

Ces politiques ont été motivées par l'empressement obsessionnel des gouvernements à éliminer leurs déficits. La précipitation et l'acharnement consacrés par les gouvernements à cette tâche, surtout par le biais de compressions dans les dépenses, se mesurent au fait que tant le gouvernement fédéral que le gouvernement du Québec ont rétabli l'équilibre budgétaire un an avant leur échéancier respectif : à la fin de l'exercice 1997-1998, dans le cas du premier, et à la fin de l'exercice 1998-1999, dans le cas du second.

La difficulté de la tâche pour le gouvernement du Québec a été singulièrement compliquée par la réduction du financement provenant du gouvernement fédéral. Le

---

<sup>1</sup> MEQ, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2001.

délestage financier du gouvernement fédéral a gonflé le déficit du Québec de près de un milliard de dollars en 1996 et de 2,4 milliards en 1997.<sup>2</sup>

Les problèmes vécus en ce qui a trait au financement des services publics au Québec ne proviennent pas uniquement de la difficile période de lutte contre le déficit, comme si ceux-ci allaient maintenant se dissiper par enchantement. Ces difficultés résultent aussi d'un déséquilibre fiscal croissant entre les divers gouvernements, déséquilibre qu'il est devenu impérieux de redresser rapidement.

## **II- Définitions**

Il y a déséquilibre fiscal horizontal quand il existe des disparités de capacité fiscale entre les provinces et les territoires. Le Programme de péréquation est le moyen privilégié au Canada pour corriger ce déséquilibre.

Il y a déséquilibre fiscal vertical quand la distribution des sources de recettes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ne correspond pas à la distribution des responsabilités en matière de dépenses.

D'après la Constitution canadienne, les provinces ont la responsabilité de fournir les services prioritaires de santé, d'éducation et sociaux. Mais elles ne disposent pas d'une capacité fiscale suffisante pour répondre aux besoins. Le gouvernement fédéral compense cette insuffisance principalement par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) qui a remplacé, depuis 1996, le programme de Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

Pour 2001-2002, il est prévu que le gouvernement fédéral versera au Québec des transferts totalisant 9,5 milliards de dollars, dont 3 milliards au titre du TCSPS, 5,6 milliards pour la péréquation et 0,9 milliard pour d'autres programmes.

## **III- Rappel historique**

La question des arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces est devenue de plus en plus problématique dans la période d'après-guerre à mesure que l'État élargissait ses interventions dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la politique sociale en vue de moderniser la société. En particulier, les tensions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements successifs du Québec se sont exacerbées, ces derniers ayant constamment eu le souci de préserver l'autonomie du Québec dans les champs de compétence que lui reconnaît la Constitution pour défendre et promouvoir la spécificité de la société

---

<sup>2</sup> *Discours sur le budget 1995-1996, Annexe B, p. 3 et 4.*

québécoise. Les débats ont abouti, au début des années 60, au compromis de la formule de l'*opting out*, permettant aux provinces de se retirer des programmes mis en place par le gouvernement fédéral, avec une compensation monétaire ou fiscale pour mettre en œuvre leurs propres programmes. Seul le Québec s'est prévalu de cette possibilité, qui est à la source de l'abattement de 16,5 % sur l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers.

## **Recommandation**

1. Que la CSQ réaffirme son appui au principe du droit de retrait avec pleine compensation des programmes fédéraux actuels et à venir.

## **IV- Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)**

Alors que les parts de l'assiette fiscale totale contrôlées au Québec par le gouvernement fédéral et par le gouvernement du Québec sont sensiblement équivalentes<sup>3</sup>, la contribution financière du gouvernement fédéral pour la santé, l'éducation et l'aide sociale s'est graduellement érodée au fil des ans. Compte tenu des pressions sur les coûts, particulièrement dans la santé, le déséquilibre fiscal s'accroît, et ce, à un moment où le gouvernement fédéral enregistre des surplus budgétaires considérables.

### **Comment ce déséquilibre s'est-il creusé ?**

Au cours des années 50 et 60, les transferts du fédéral prenaient surtout la forme de programmes à frais partagés. Le gouvernement fédéral remboursait aux provinces la moitié de leurs dépenses pour la santé, l'enseignement postsecondaire et l'aide sociale. En 1977, les divers programmes pour la santé et l'enseignement supérieur ont été regroupés dans une seule enveloppe baptisée Financement des programmes établis (FPE). Cette nouvelle formule de financement en bloc, qui prévoyait au moment de son implantation le versement des contributions fédérales moitié sous forme d'espèces, moitié sous forme de transferts fiscaux, a permis au gouvernement fédéral de plafonner ses contributions en dissociant la progression de ses transferts des coûts réels assumés par les provinces. L'enveloppe devait

---

<sup>3</sup> En 2001-2002, les prélèvements au Québec des administrations publiques atteindront 93,7 milliards de dollars. Selon les indications de la Commission sur le déséquilibre fiscal, le gouvernement fédéral contrôle 41,6 % de l'assiette fiscale totale, le gouvernement du Québec, 41,3 % et les administrations locales, 9,6 %.



être indexée annuellement en fonction de la progression du PIB mais, au fil des ans, des restrictions à la progression ont été appliquées. Comme la valeur de la composante fiscale de l'enveloppe, celle exprimée en points d'impôt, a augmenté plus rapidement que la valeur totale de l'enveloppe, l'autre portion des transferts, celle en espèces, s'est graduellement rétrécie. En 1996, avec la mise en place du TCSPS, le schéma de financement en bloc a été élargi pour absorber le RAPC, éliminant de ce fait le partage des coûts pour l'aide sociale qui caractérisait ce programme. Le Québec y a perdu beaucoup, dans la mesure où la formule de partage des coûts revenait en quelque sorte à répartir les contributions du fédéral entre les provinces au prorata de leur population de personnes assistées sociales, relativement plus nombreuses au Québec. La réforme du TCSPS a aussi été le moyen utilisé par le gouvernement fédéral pour réduire substantiellement l'ampleur de ses contributions au nom de la lutte contre le déficit. En effet, les sommes consacrées au TCSPS sont déterminées de manière discrétionnaire par le gouvernement fédéral. Elles ne dépendent en aucune manière de variables économiques ou des coûts des services. C'est ainsi que, pour l'ensemble du Canada, la part des dépenses de santé, d'éducation et d'aide sociale financée par le TCSPS — ou les programmes antérieurs — est passée de 23 % des coûts en 1985 à 11 % en 1998-1999.<sup>4</sup> Cette part remontera à 14 % en 2002-2003, à la suite des réinvestissements annoncés l'automne dernier, mais elle se remettra à décliner par la suite. Pour le Québec, les proportions sont les mêmes.<sup>5</sup>

### **Quel est l'état des débats aujourd'hui ?**

Plusieurs experts préconisent une réforme radicale et en profondeur de tout le système de transferts entre le fédéral et les provinces, englobant le TCSPS, la péréquation et le programme d'assurance emploi (Boothe & Hermanutz, Courchesne, Ruggieri).<sup>6</sup> Plusieurs des suggestions sont fort intéressantes et novatrices, comme la proposition du professeur Boothe de faire de la péréquation un système de transferts nets entre les provinces, où le gouvernement fédéral n'aurait pratiquement qu'un rôle de caution pour le système.

---

<sup>4</sup> Commission sur le déséquilibre fiscal, *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, 2001, p. 10.

<sup>5</sup> Commission sur le déséquilibre fiscal, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, 2001, p. 13.

<sup>6</sup> Paul Boothe, Derek Hermanutz, *Simply Sharing: An interprovincial Equalization Scheme for Canada*, Institut C.D. Howe, 1999.  
G.C. Ruggieri, *A Federation Out of Balance*. Miméo. Université du Nouveau-Brunswick, 2000 ; Mise à jour, 2001.  
Thomas J. Courchesne, *Renegotiating Equalization: National Policy, Federal State, International Economy*, Institut C. D. Howe, 1998.

Mais les discussions les plus susceptibles de mener à des changements à court terme sont celles qui ont cours présentement entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Les gouvernements des provinces et des territoires tentent de faire front commun face à Ottawa pour redresser le déséquilibre fiscal.

Lors de leur rencontre du mois d'août 2001, les premiers ministres ont convenu de demander au gouvernement fédéral de rétablir, d'ici 2004-2005, sa participation au financement de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale à travers le TCSPS au moins au niveau de 1994-1995, alors qu'il finançait 18 % des coûts, puis d'appliquer un mécanisme d'indexation approprié. Cette proposition ferait passer les paiements de TCSPS en espèces de 21 milliards de dollars prévus par le gouvernement fédéral pour 2005-2006 à 28,9 milliards, soit une hausse des transferts qui atteindrait 7,9 milliards.<sup>7</sup> L'atteinte de cet objectif suppose qu'on applique au financement fédéral un rythme de progression plus fort que celui du Produit intérieur brut (PIB).

Pour atteindre ces objectifs, quatre scénarios de base ont été élaborés par les ministres des Finances. Trois de ceux-ci proposent des solutions s'inscrivant dans le cadre du TCSPS, tandis que le quatrième propose de remplacer les paiements de TCSPS en espèces par un transfert équivalent de points d'impôt. Sans rejeter les scénarios de rajustement du TCSPS, le gouvernement du Québec favorise l'option du transfert de points d'impôt, soutenu en cela par l'opposition libérale. Pour divers motifs, les autres gouvernements provinciaux n'ont pas voulu privilégier cette avenue. Tout au plus, ont-ils convenu de poursuivre les travaux sur cette option.

### **Notre orientation**

Au regard de cette problématique, il nous apparaît plus avantageux de chercher à corriger le déséquilibre fiscal par le biais d'un transfert de points d'impôt. Nous voudrions rappeler que nous prônions cette orientation lors de la tournée de la CSQ sur la fiscalité en 1996.

Les transferts de points d'impôt sont un mécanisme en vertu duquel le gouvernement provincial augmente ses taux d'imposition dans la même proportion où le gouvernement fédéral réduit ses prélèvements. L'exemple typique est l'abattement du Québec de 16,5 %.

Dans ses documents de consultation, la Commission souligne le fait que le gouvernement fédéral occupe de manière prépondérante au Québec le champ de l'impôt le plus rentable, celui de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les recettes tirées de la plupart des impôts augmentent au même rythme que leur assiette, soit parce que ceux-ci sont proportionnels, comme l'impôt sur les profits des entreprises

---

<sup>7</sup> Ministres des Finances des provinces et des territoires, *S'attaquer au déséquilibre fiscal*, Rapport, août 2001.

ou les taxes de vente, soit parce qu'ils sont plafonnés, comme les cotisations sociales. Mais, même avec l'indexation, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers augmentent plus fortement que la croissance des revenus à cause de la progressivité des taux. La Commission évalue que le gouvernement du Québec aurait un milliard de dollars de revenus de plus d'ici cinq ans si ses impôts avaient le même taux de croissance que ceux du fédéral.

Les avantages des transferts de points d'impôt sont nombreux : ils fournissent au Québec une portion plus grande du type d'impôt dont le rendement est le plus élevé, l'impôt sur le revenu des particuliers. Ils mettent le Québec à l'abri des décisions arbitraires et unilatérales du gouvernement fédéral concernant le financement. Ils assurent une plus grande transparence en faisant ressortir plus clairement les rôles et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement. Ils limitent les possibilités pour le gouvernement fédéral d'inventer toutes sortes de programmes de boutique, comme les bourses du millénaire, qui empiètent sur les juridictions provinciales, dédoublent les programmes provinciaux et privent ultimement les provinces des ressources suffisantes pour fournir les services de base.

Un des inconvénients de cette option est qu'elle ne suscite guère d'enthousiasme chez les provinces les plus pauvres. La valeur des points d'impôt chez celles-ci est moindre que dans les provinces plus riches, parce que leur capacité fiscale est plus faible. Elles préfèrent donc s'en remettre à des transferts financiers fondés sur un repère pancanadien. Le gouvernement fédéral, pour sa part, n'est pas intéressé à réduire sa visibilité en cédant de l'espace fiscal.

En l'absence de consensus entre tous les gouvernements, il nous apparaît sensé d'appuyer le projet mis sur la table par les premiers ministres provinciaux, c'est-à-dire rétablir le financement fédéral pour la santé, l'éducation et l'aide sociale au niveau de 1994-1995 au moins à 18 % des coûts. C'est la proposition qui est la plus susceptible d'apporter un soulagement à court terme.

Nous ne croyons pas, cependant, qu'une telle approche puisse représenter une solution durable aux problèmes de déséquilibre fiscal. Le gouvernement fédéral continuera à décider, en dernière instance, de l'ampleur des transferts. C'est pourquoi, à notre avis, le moyen à privilégier pour corriger le déséquilibre fiscal consiste à accroître le transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers. Les objections soulevées par les provinces moins riches pourraient trouver une réponse au moyen d'un aménagement du système de péréquation.

## **Recommandations**

Dans l'immédiat, la CSQ recommande :

2. Que le financement fédéral pour la santé, l'éducation et l'aide sociale par le biais du TCSPS soit restauré à au moins 18 %, soit la même proportion qu'en 1994-1995, ce qui implique l'injection de 7,9 milliards de dollars.

De manière plus structurelle, la CSQ recommande :

3. Que les paiements de TCSPS en espèces soient remplacés par un transfert de points d'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux.
4. Que la formule de péréquation actuelle — ou une formule complémentaire — soit adaptée pour compenser les inconvénients que pourraient subir les provinces moins favorisées du fait du remplacement des paiements en espèces par un transfert de points d'impôt.

## **V- La péréquation**

Le programme de péréquation vise à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour qu'ils soient en mesure d'assurer des services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables, selon l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982.

La formule actuelle n'est pas une formule de transferts nets où la somme des montants reçus par les provinces récipiendaires serait égale aux contributions des provinces plus riches. Les provinces ne font aucune contribution directe. La péréquation est un programme de transferts à même les revenus fédéraux. C'est un poste budgétaire du gouvernement fédéral, dont l'ampleur et les règles d'attribution sont déterminées par une formule qui prend en considération 33 sources de revenus ou assiettes fiscales. La péréquation repose sur un estimé de l'écart entre la capacité fiscale de chaque province par rapport à une norme correspondant à la moyenne de cinq provinces représentatives (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Colombie-Britannique). Lorsqu'une province présente une déficience par rapport à la norme, le gouvernement fédéral lui accorde une subvention en fonction de l'écart fiscal estimé et de la population. Actuellement, on compte sept provinces récipiendaires, soit le Québec, les quatre provinces atlantiques, la Saskatchewan et le Manitoba.

Le Québec est la province qui reçoit la part la plus importante de la péréquation. Pour 2000-2001, le Québec reçoit 5,4 milliards de dollars, soit près de la moitié du total des versements. Cela s'explique par l'importance de la population et non par

l'ampleur des droits. À cet égard, les droits de péréquation par habitant du Québec (734 \$) sont les plus faibles après la Saskatchewan, tandis qu'ils sont les plus élevés pour Terre-Neuve, soit 2 042 \$.

La formule de péréquation comporte plusieurs inconvénients. Ainsi, quand la capacité fiscale de l'une des provinces repères augmente, par exemple si le prix du bois d'œuvre en Colombie-Britannique augmente, les droits de péréquation augmentent. En conséquence, les déboursés du gouvernement fédéral augmentent sans que sa base d'imposition augmente nécessairement de manière correspondante. Cela explique que le gouvernement fédéral se soit trouvé en sérieuse difficulté à la fin des années 70, à la suite du renchérissement des prix pétroliers.

Cela a conduit le gouvernement à introduire des dispositions contraignantes en 1982, sous forme de plafonds et de planchers. En d'autres termes, quel que soit le résultat de l'application de la formule, le gouvernement fédéral limite ses déboursés. Selon l'estimation du gouvernement du Québec, ces restrictions ont privé le Québec de revenus de 1,8 milliard de dollars depuis 1982. En 1999, le plafond a été fixé à 10 milliards (indexé par la suite). Cette contrainte aurait privé les provinces de 792 millions, si le gouvernement fédéral n'avait pas consenti à suspendre provisoirement l'application du plafond.

Cette année, les premiers ministres provinciaux sont revenus à la charge pour réclamer carrément l'élimination du plafond. Ils ont aussi convenu d'enclencher des travaux pour développer une formule renforcée et plus équitable.

Dans leurs travaux visant l'élaboration d'une formule de rechange, les économistes Boothe et Hermanutz ont calculé que, globalement, seulement les deux tiers des quelque 10 milliards de dollars du programme de péréquation étaient redistribués entre les provinces, le solde retournant aux provinces d'où provient le financement.<sup>8</sup>

De par son mécanisme même, quand une province améliore sa performance économique, les paiements de péréquation diminuent. C'est ce qui est appelé la récupération fiscale, ou *taxback* en anglais. La Commission sur le déséquilibre fiscal estime, par exemple, que le taux de récupération est de 39 % sur une augmentation de la masse salariale. Autrement dit, les revenus additionnels pour le gouvernement du Québec découlant d'une augmentation de 1 % des salaires, de l'ordre de 200 millions de dollars, entraînent une réduction de 78 millions de la péréquation. Cet effet est normal, mais il ne constitue guère un encouragement au développement économique. Les provinces atlantiques ont cherché des aménagements dans la formule avant de se lancer dans des investissements majeurs pour mettre en valeur les gisements pétroliers et gaziers découverts au large des côtes, autrement cela ne leur aurait pas rapporté grand-chose.

---

<sup>8</sup> Paul Boothe, Derek Hermanutz, op. cit. p. 10.

Il y a aussi un lien à établir entre le TCSPS et la péréquation. Au départ, le TCSPS comportait une dimension redistributrice découlant de l'intégration du RAPC. La contribution fédérale était fixée en multipliant un montant par habitant par le nombre d'habitants d'une province. Le montant par habitant était plus important pour les provinces plus pauvres parce que leurs dépenses pour l'aide sociale étaient plus importantes. Mais le budget fédéral de 1999 a prévu d'uniformiser sur quelques années le montant par habitant servant de référence pour le calcul des contributions afin de rendre celles-ci proportionnelles à la population des provinces. Des pressions étaient exercées à cette fin par les provinces plus riches qui soutenaient que le transfert social canadien ne devait pas être considéré comme une formule de péréquation déguisée. En conséquence, le Québec s'est trouvé à perdre annuellement quelque 350 millions de dollars. Il faudrait donc une solution de rechange pour permettre des niveaux de services sensiblement équivalents dans toutes les régions. Une correction de la formule de péréquation semble la voie à privilégier. Comme l'a déjà suggéré l'économiste Pierre Fortin, il faudrait que les paiements de péréquation ramènent à la moyenne canadienne non seulement la capacité des provinces moins riches de lever des impôts, mais également leur capacité de lutter contre la pauvreté.<sup>9</sup> Un critère additionnel de répartition pourrait être introduit dans la formule pour tenir compte des niveaux de pauvreté dans les diverses régions.

## Recommandations

La CSQ recommande :

5. Que le plafond de la péréquation soit éliminé immédiatement.
6. Que la formule de péréquation soit ajustée et bonifiée pour mieux servir à lutter contre la pauvreté.

---

<sup>9</sup> Pierre Fortin, « La péréquation doit prendre la relève du transfert social », *La Presse*, 23 février 1999.

## **Liste des recommandations adoptées par le Conseil général de la CSQ lors de sa rencontre du 6 septembre 2001**

1. Que la CSQ réaffirme son appui au principe du droit de retrait avec pleine compensation des programmes fédéraux actuels et à venir.
2. Que le financement fédéral pour la santé, l'éducation et l'aide sociale par le biais du TCSPS soit restauré à au moins 18 %, soit la même proportion qu'en 1994-1995, ce qui implique l'injection de 7,9 milliards de dollars.
3. Que les paiements de TCSPS en espèces soient remplacés par un transfert de points d'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux.
4. Que la formule de péréquation actuelle — ou une formule complémentaire — soit adaptée pour compenser les inconvénients que pourraient subir les provinces moins favorisées du fait du remplacement des paiements en espèces par un transfert de points d'impôt.
5. Que le plafond de la péréquation soit éliminé immédiatement.
6. Que la formule de péréquation soit ajustée et bonifiée pour mieux servir à lutter contre la pauvreté.
7. Que la CSQ inscrive sa position dans le cadre de son analyse de fond sur la fiscalité, notamment que la lutte à la pauvreté passe par l'obligation des grandes sociétés à payer leur juste part d'impôt.



Communications

D11098

28 septembre 2001