

Mémoire présenté
par la Fédération des commissions scolaires du Québec
à la Commission sur le déséquilibre fiscal

Document : 6173A
Septembre 2001

PRÉSENTATION

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) existe depuis plus de 50 ans. À la suite de la mise en place des commissions scolaires linguistiques, la FCSQ représente les 60 commissions scolaires francophones du Québec et la Commission scolaire du Littoral.

Parmi les principaux mandats qui lui sont confiés, la Fédération a comme objectifs de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de soumettre leurs positions sur des projets concernant le système public d'enseignement.

Le présent mémoire expose la position de la Fédération des commissions scolaires du Québec sur le déséquilibre fiscal et propose des moyens pour y remédier après avoir rappelé l'importance d'investir en éducation dans le contexte démographique et social actuel. Le Québec doit avoir la pleine maîtrise d'œuvre dans les domaines sous sa juridiction.

Nous tenons à remercier la Commission sur le déséquilibre fiscal d'avoir accepté de recevoir l'opinion de la Fédération des commissions scolaires du Québec en cette matière.

Introduction

Le mandat de la **Commission sur le déséquilibre fiscal** est d'identifier et d'analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec, ainsi que les conséquences de ce déséquilibre, et de proposer des solutions à mettre de l'avant afin de le corriger.

Dans la foulée des travaux de cette Commission, la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) soumet un mémoire qui s'inscrit dans le cadre constitutionnel canadien actuel. En effet, la FCSQ ne désire pas s'immiscer dans un débat sur les fondements de la fédération canadienne mais elle souhaite que sa contribution enrichisse les discussions sur le partage des compétences et le pouvoir de dépenser entre le gouvernement fédéral et les provinces. D'ailleurs, dans le cadre des négociations entre le fédéral et les provinces sur les Bourses du millénaire, la Fédération s'était jointe à plusieurs autres organismes pour demander aux deux paliers de gouvernement «de pratiquer un mode de distribution qui évite tout dédoublement ».¹

La Fédération des commissions scolaires du Québec est particulièrement inquiète de la hausse fulgurante des coûts actuels et futurs des services de santé et des services sociaux, et de leurs impacts sur le financement de l'éducation. Ainsi, il est important d'éviter les coûts liés à tout dédoublement dans l'offre de services et de maximiser les ressources financières disponibles pour le Québec par le biais d'une distribution équitable des ressources entre niveaux de gouvernement.

1- Le financement de l'éducation

Le mandat des commissions scolaires

En vertu de la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires sont dirigées par un conseil des commissaires élu au suffrage universel. Ces gouvernements locaux ont la responsabilité de donner les services de l'éducation préscolaire et les services d'enseignement primaire et secondaire, tant pour la formation générale que pour la formation professionnelle des

¹ Communiqué de presse de la Coalition québécoise pour l'éducation, le 22 août 1998.

jeunes et des adultes. Elle offre aussi des services à la communauté par des activités de formation de la main-d'œuvre, de services de garde en milieu scolaire. Elle fournit des services à des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires.

Une particularité importante du réseau des commissions scolaires, lorsqu'on le compare aux autres réseaux d'organismes parapublics, est à l'effet que tous les jeunes de 6 à 16 ans doivent fréquenter une école et qu'une commission scolaire doit obligatoirement scolariser les élèves résidant sur son territoire.

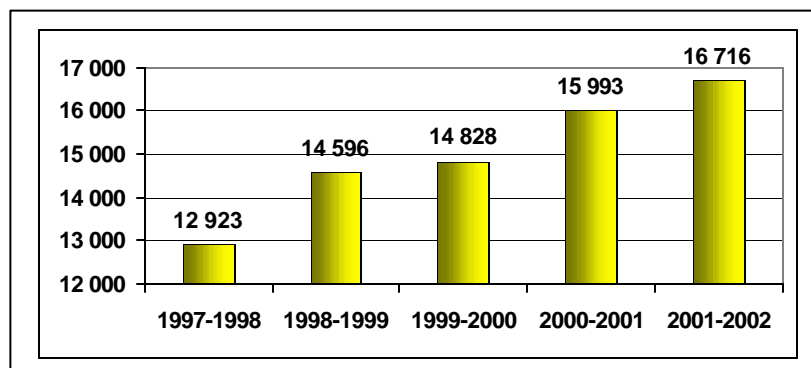
Les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires se situent à environ 7,4 milliards de dollars et sont assurées à 78,7 % par le gouvernement du Québec (principalement le ministère de l'Éducation). Les revenus provenant de l'impôt foncier scolaire atteignant presque un milliard de dollars (13,5 %) et plus de 570 M\$ (7,8 %) sont perçus à des usagers pour des services ne faisant pas l'objet de gratuité.

L'éducation, la santé et le budget de l'État

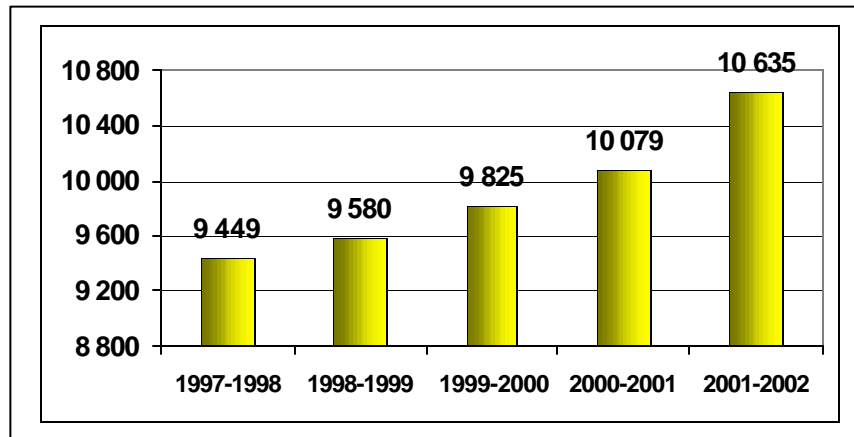
En 2001-2002, sur un budget de 49,1 MMS\$, les crédits prévus pour l'éducation étaient de 10,6 MMS\$ (21,6 %) et ceux de la santé et des services sociaux de 16,7 MMS\$ (34,4 %). C'est donc 55,56 % du budget de l'État que ces deux secteurs d'activité coûtent aux contribuables québécois. En enlevant le service de la dette et en se limitant aux dépenses des programmes, le budget de ces deux services de base considérés, comme essentiels, grugent 65,3 % du budget total du Québec.

Entre 1997-1998 et 2001-2002, les dépenses d'éducation se sont accrues de 12,5 % tandis que celles de la santé et des services sociaux ont augmenté de 32,67 % compte tenu des besoins et du vieillissement de la population, cette tendance devrait se poursuivre à un rythme accéléré au cours des années à venir.

Évolution des dépenses pour la santé et les services sociaux (en millions de dollars)



Évolution des dépenses pour l'éducation (en millions de dollars)



Source : Budget des dépenses 2001-2002

Or, l'équilibre des finances publiques est précaire, particulièrement au Québec.

En effet, plusieurs mesures mises de l'avant pour l'atteinte du déficit zéro ne sont pas récurrentes. Par exemple, la mise à la retraite massive du personnel, notamment les enseignants, a diminué substantiellement la masse salariale en raison de l'arrivée des jeunes. Toutefois, les économies réalisées sont amputées annuellement par les augmentations salariales découlant de la progression dans les échelles salariales.

De plus, le gouvernement a introduit de nouvelles mesures sociales qui peuvent être justifiées mais qui génèrent un poids financier supplémentaire important. Mentionnons, à titre d'exemple, l'implantation des services de garde à 5\$ dans les commissions scolaires et dans les centres de la petite enfance et l'assurance médicaments dont l'augmentation des coûts semble incontrôlable.

Beaucoup de pressions s'exercent ainsi pour accroître les dépenses de l'État. Cependant, les revenus ne peuvent suivre le même rythme. Or, le fardeau fiscal du Québec est supérieur à celui de l'Ontario. En tenant compte des deux niveaux de taxation, provinciale et locale, le contribuable québécois payait, en 1999, 14,2 % de plus que le contribuable ontarien. Ce fardeau fiscal supérieur affecte la capacité concurrentielle de l'économie québécoise. Certes, le Québec a procédé à des réductions d'impôt, mais la plupart des autres provinces, dont l'Ontario, ont à leur tour fait de même, de telle sorte que, d'ici janvier 2002, l'écart moyen du fardeau fiscal entre le Québec et les autres provinces sera de 13 %.²

Ne pouvant accroître ses revenus sans nuire à sa capacité concurrentielle, le Québec doit compter sur la croissance économique. Advenant un ralentissement économique, le Québec devra faire des choix car la pression sur les dépenses ne sera pas moindre.

Comme en faisait mention l'ex-premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard³, au début de l'année 2001, «L'État national ploie sous des dépenses croissantes avec des revenus qui ne pourront manifestement pas suivre la même courbe...Ce phénomène acculera inexorablement l'État québécois à l'incapacité de financer le coût de ses missions essentielles.» De là, l'importance de s'assurer que les transferts fédéraux et les versements de péréquation se maintiennent et même s'accroissent en fonction des besoins de la population.

Comparaison du financement de l'éducation entre le Québec et l'Ontario

Le gouvernement du Québec mentionne souvent que l'effort financier en éducation est plus élevé au Québec que pour la moyenne des autres provinces et qu'aux États-Unis. En 1999-2000, les dépenses pour l'éducation en pourcentage du PIB s'élevaient à 7,4 % au Québec par rapport à 5,8 % en Ontario. Ce pourcentage paraît à l'avantage du Québec. Cependant, compte tenu que la richesse moyenne au Québec est environ de 20 % inférieure à celle

² Ministère des Finances, *Budget 2001-2002, La réduction de l'impôt des particuliers. L'impôt des particuliers. Le maillon charnière de l'équité salariale*, le 29 mars 2001, page 45.

³ Discours lors de la démission du premier ministre du Québec, 11 janvier 2001.

de l'Ontario⁴, il est normal que la part du PIB allouée à l'éducation soit plus élevée au Québec.

Compte tenu de ce que l'on vient de mentionner, une base de comparaison des dépenses par élève plutôt que d'utiliser le PIB paraît meilleure. Il faut cependant prendre en compte plusieurs facteurs pour permettre une comparaison par élève avec l'Ontario, notamment le salaire du personnel enseignant, la durée de la scolarité, la formation professionnelle et les services de garde. La Fédération a fait l'exercice et, après ajustement pour l'année scolaire 1998-1999, le Québec investissait 5 332 \$ par élève alors que l'Ontario investissait 6306 \$, soit un écart de près de 1000 \$ par élève. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, le Québec investit en éducation 1 milliard de dollars de moins que la province voisine.

Or, le système d'enseignement public doit être financé de façon à permettre à chaque personne de recevoir les services auxquels elle a droit. Cette priorité est incontournable et ne doit pas être remise en cause. L'éducation ne constitue pas une dépense mais un investissement important pour les jeunes et la société en général.

Les conséquences de la décroissance démographique sur l'éducation

Le Québec vit une décroissance démographique scolaire importante qui n'affecte pas tous les ordres d'enseignement de la même manière pour le moment. La baisse la plus percutante est celle du préscolaire qui passe de 86 812 enfants en 1998-1999 à 70 432 en 2003-2004, soit une baisse de 18,9 %⁵. Cette baisse affectera par la suite tous les ordres d'enseignement.

Plusieurs régions du Québec vivent une décroissance démographique de façon plus importante que les autres, comme on peut le constater à l'annexe 1. Ainsi, le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ont connu des baisses de plus de 20 % entre 1993-1994 et 2000-2001, alors qu'elles seront affectées par une diminution de plus de 17 % et de 25 % respectivement d'ici 2005-2006.

D'aucuns estiment que cette diminution de clientèle permettrait de réaliser des économies. C'est là une fausse impression. En effet, le défi consiste à continuer

⁴ *Comparaison du fardeau fiscal des Québécois et des Ontariens*, présentation de M. Brian Girard du ministère des Finances du Québec, colloque de l'ASDEQ, section de Québec, 6 avril 2000.

⁵ Prévisions du ministère de l'Éducation, septembre 1999.

à rendre des services éducatifs de qualité dans les régions fortement marquées par la décroissance démographique. C'est donc dire que, même s'il y a moins d'élèves, chaque élève coûte plus cher.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Dans une école, quelques élèves de moins par classe requièrent les mêmes services donnée par le personnel enseignant. Or, on compte environ 400 écoles primaires de moins de 100 élèves au Québec.

Certes, le développement des nouvelles technologies de l'information peut permettre de répondre en partie aux besoins éducatifs des régions éloignées, notamment au secondaire. Cependant, cela requiert des investissements importants et ne résout pas tout.

Ce bref tour d'horizon des problèmes organisationnels que pose la décroissance démographique donne un aperçu des coûts qui peuvent être générés plutôt que des économies à espérer. De plus, on commence à ressentir dans les autres ordres d'enseignement (collégial et universitaire) les effets de cette décroissance en régions et leur impact sur le maintien de services éducatifs de qualité. D'où l'importance pour que le régime fiscal canadien tienne compte de ces réalités dans la redistribution des ressources.

2- La question du déséquilibre fiscal

La question du **déséquilibre fiscal fédéral-provincial** est importante. Les dépenses publiques comptent pour plus de 40 % du PIB au Canada et un déséquilibre fiscal prononcé, dû à une mauvaise adéquation entre les ressources et les responsabilités des différents ordres de gouvernements, empêcherait l'affectation optimale des ressources dans l'économie.

Le fédéral et les provinces occupent conjointement les champs de taxation les plus importants (impôts sur le revenu et taxes à la consommation), alors que du côté des dépenses, la Constitution canadienne et l'usage confèrent beaucoup plus de responsabilités aux provinces. De plus, la nature des responsabilités diffère beaucoup d'un ordre de gouvernement à l'autre : alors que plus des deux tiers des dépenses fédérales prennent la forme de transferts (aux particuliers, aux entreprises et aux gouvernements provinciaux), plus des quatre cinquièmes des dépenses provinciales servent à assurer la fourniture de programmes essentiels et difficilement compressibles (santé, aide sociale,

éducation, routes, etc.). Comme on l'a constaté, l'éducation et la santé représentent plus de la moitié du budget des dépenses du gouvernement du Québec, près des deux tiers lorsqu'on exclut le service de la dette.

L'évolution historique des dépenses du gouvernement central, toutefois, n'a pas toujours supporté l'hypothèse qu'il jouissait d'une plus grande marge de manœuvre que les provinces. Le gouvernement fédéral a connu jusqu'à tout récemment des déficits budgétaires importants, et cela pendant environ trois décennies. Pendant la première partie de cette période, le fédéral a beaucoup augmenté ses transferts aux provinces, du moins beaucoup plus que ses recettes n'augmentaient. Ce n'est que lorsque le fédéral a sérieusement tenté de contrôler ses dépenses, au milieu des années 1980, que la progression des transferts a été limitée. Les transferts aux provinces sont ainsi passés de 10% des recettes budgétaires du fédéral en 1965 à un sommet de 26 % en 1983-1984 pour ensuite décroître à moins de 20 %; c'est alors que le gouvernement central a pu commencer à dégager des excédents. Par la suite, les provinces ont, elles aussi, amorcé un contrôle plus serré de leurs dépenses et, malgré les coupures des transferts fédéraux, plusieurs d'entre elles (Alberta, Ontario et Québec) ont pu abaisser leurs impôts.

Du côté des dépenses, il est clair que la majorité de celles qui sont de juridiction provinciale, dont les dépenses en santé tendent à augmenter plus rapidement que l'enrichissement collectif à cause notamment du vieillissement de la population et de la hausse du coût des médicaments. Par contre, les dépenses du fédéral, notamment celles pour la défense, peuvent, à notre avis, être plus facilement limitées.

Du côté des recettes, il est important de noter qu'il s'agit d'une répartition dictée non pas tellement par la Constitution canadienne ou par quelque règlement, mais surtout par les forces politiques et économiques en présence. Du point de vue économique, la force la plus importante, et qui tend à défavoriser les provinces, est celle de la **concurrence fiscale**. Les provinces sont certes en concurrence les unes avec les autres au point de vue fiscal puisque les contribuables qui se considèrent taxés trop lourdement peuvent déménager dans une autre province. Évidemment, la concurrence au Canada est beaucoup moins forte puisqu'il existe encore des barrières importantes à la mobilité de la main-d'œuvre entre les pays.

Cette concurrence fiscale joue un peu moins dans le cas du Québec puisque sa population est relativement moins mobile à cause de la différence culturelle;

cela donne une marge de manœuvre additionnelle au gouvernement du Québec lui permettant de maintenir son propre système de perception avec des taux plus élevés que plusieurs autres provinces.

Néanmoins, pour que les services aux citoyens soient livrés le plus efficacement possible, il faut autant que possible favoriser les solutions qui permettent une certaine forme de concurrence et, pour que le système de concurrence joue pleinement son rôle, il faut que l'information soit complète et disponible à tous. Dans le cas qui nous occupe, ceci implique que les décideurs ultimes, à savoir les citoyens, soient complètement informés sur les enjeux. Or, il semble que le public ne reçoit pas suffisamment d'information claire sur ce sujet. Les systèmes fiscaux sont très complexes et l'interaction entre les deux ordres de gouvernements l'est encore plus.

3- Les sources de déséquilibre fiscal

3.1 *La réduction du volume d'aide fédérale-provinciale*

Les documents d'appui de la Commission font état de la réduction du volume des transferts du gouvernement fédéral aux provinces. Toutefois, il serait important de mentionner que, au cours des dernières années, le gouvernement fédéral n'avait pas tellement le choix s'il voulait parvenir à équilibrer son budget. Le gouvernement québécois a d'ailleurs lui aussi réduit son aide en faveur des gouvernements municipaux et scolaires pour l'atteinte du déficit zéro.

Compte tenu de la base d'allocation utilisée actuellement, le montant accordé par le gouvernement fédéral aux provinces est certes déterminé de façon arbitraire. C'est cette base qu'il importerait surtout de revoir, de façon à ce que le volume d'aide fédérale-provinciale soit déterminé en fonction d'objectifs précis à atteindre. Ainsi, l'aide fédérale accordée pour participer au financement de certains programmes dispensés par les provinces devrait être déterminée en fonction d'un pourcentage quelconque des besoins. De même, l'aide fédérale accordée pour réduire les disparités fiscales devrait préciser le pourcentage de l'écart qu'il désire combler dans les capacités fiscales des provinces.

Il importe à ce stade-ci de signaler que la façon dont le gouvernement fédéral comptabilise le montant de l'aide accordée aux provinces, soit en ajoutant la valeur des points d'impôt cédés aux versements en espèces, n'est pas une

approche correcte et limpide. Il est possible de considérer qu'il s'agit là d'un artifice employé par le gouvernement central pour pouvoir affirmer que l'aide globale aux provinces a été récemment rajustée au niveau de 1995-1996 alors que, dans les faits, les versements en espèces ont été réduits. Il serait de beaucoup préférable que le gouvernement fédéral considère que les points d'impôt cédés aux provinces en 1977 l'ont été définitivement et inconditionnellement, et qu'il n'y fasse plus référence car, à la limite, les provinces pourraient également comptabiliser la valeur des points d'impôt prêtés en 1942 au gouvernement central pour qu'il finance l'effort de guerre.

Par ailleurs, la majorité des transferts fédéraux ont été instaurés pour inciter les provinces, du moins à l'origine, à assurer la fourniture de certains programmes (assurance-hospitalisation, assurance-médicale, etc.). Le gouvernement central peut-il vraiment réduire son aide aux provinces une fois que ces dernières ont instauré de bonne foi les programmes souhaités ? De plus, pour obliger les provinces à se conformer à certaines normes nationales, le gouvernement central se doit de participer à un minimum de financement des programmes dispensés, sinon il risque de provoquer une mauvaise affectation des ressources en ce sens qu'il peut obliger certaines provinces à assurer un niveau de service au-delà du niveau souhaité par les contribuables et au-delà de leur capacité de payer.

3.2 La modification de la forme d'aide fédérale-provinciale

Le gouvernement fédéral effectue divers transferts fiscaux et financiers aux provinces, mais les deux plus importants sont (1) le *Transfert social canadien* (TSC) qui vise à **participer au financement des programmes** d'aide sociale, de santé et d'éducation qui sont administrés par les provinces, et (2) les *paiements de péréquation* (PP) qui visent à **rapprocher les capacités fiscales** des provinces.

Les objectifs de ces deux groupes de transferts sont fort différents et ne doivent absolument pas être confondus. Le TSC permet au gouvernement fédéral de participer au financement de certains programmes administrés par les provinces de façon à ce que ces dernières offrent un niveau de service qu'il juge souhaitable sur un plan national. Dans cette optique, le gouvernement central doit tenir compte de deux réalités inhérentes à la fédération canadienne comme à d'autres fédérations, à savoir :

?? les besoins varient passablement d'une province à l'autre, et

?? les capacités fiscales des provinces diffèrent aussi considérablement.

Si le TSC doit tenir compte de la première réalité ayant trait à la variété des besoins, il importe que les PP tiennent compte de la deuxième réalité ayant trait aux différences dans les capacités fiscales et qu'ils augmentent les recettes des provinces moins bien nanties.

3.2.1 Le Transfert social canadien (TSC)

Jusqu'en 1977, les transferts de ce groupe étaient calculés sur la base d'un partage égal des coûts, soit la formule 50-50. Par la suite, cette base de calcul a été graduellement modifiée pour, d'une part, introduire des plafonds à la hausse des coûts et, d'autre part, pour réduire les disparités dans les crédits par habitant accordés aux provinces. À compter de 2001-2002, toutes les provinces recevront des montants égaux par habitant pour la partie transfert en espèces du TSC, lequel concerne désormais l'ensemble des programmes d'aide sociale, de santé et d'éducation.

L'approche de *financement en bloc* du TSC paraît correcte, car elle accorde une certaine flexibilité aux provinces, ce qui est certes souhaitable. Par contre, la base de calcul du TSC, qui favorise désormais une allocation sur une base par habitant est une approche foncièrement inéquitable et inefficace. Cette base devrait plutôt être remplacée par une allocation en fonction des besoins spécifiques à chaque province, en fonction de normes nationales. Cet aspect est très bien analysé et illustré dans Coulombe⁶.

En général, tout gouvernement qui gère un programme de services publics est appelé à distribuer des ressources géographiquement en fonction des besoins de la population et non sur une base par habitant. C'est ainsi que le gouvernement fédéral, avec le programme d'assurance-emploi, se doit de distribuer plus de prestations d'assurance-emploi dans les régions où l'on retrouve davantage de chômeurs et, par conséquent, il est loin de se conformer lui-même à une distribution géographique des fonds affectés en fonction d'une règle simple «par habitant» et «par province». Il en est de même pour les gouvernements provinciaux, avec les programmes d'aide sociale, de soins

⁶ Coulombe, Serge, *Le fédéralisme fiscal at-il un avenir avec une division par habitant du TCSPS ? Réponse : non*, Actes du congrès de l'Association des économistes du Québec, chapitre 17, Hull, pages 227 à 241.

sanitaires et d'éducation, car ils doivent eux aussi affecter plus de ressources dans les régions où il y a davantage d'assistés sociaux, de malades et d'étudiants, et il est plutôt rare que la distribution géographique des ressources se conforme à une règle par habitant.

Selon Coulombe, «dans le système actuel de l'assurance-emploi qui est centralisé, le gouvernement fédéral verse environ six fois plus de prestations d'assurance-emploi par habitant aux résidents de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve qu'à ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan»⁷. Par contre, avec la nouvelle base de calcul du TSC, «le bénéficiaire de l'aide sociale en Alberta est quatre fois plus subventionné par le gouvernement fédéral que le bénéficiaire de Terre-Neuve»⁸.

Il serait inapproprié, tant au niveau fédéral que provincial, de gérer un programme de services publics sur une base par habitant puisqu'une telle approche simple, voire même simpliste, serait foncièrement inéquitable et inefficace. Il semble donc tout autant inapproprié de fonder un système de transfert fédéral-provincial sur une base par habitant plutôt qu'en fonction des besoins. L'approche actuelle du TSC, dans notre régime fédéral, est non seulement inéquitable et inefficace, mais elle engendre aussi un résultat pire que celui que l'on obtiendrait dans un régime unitaire, et cela plus facilement et à moindre coût.

Le gouvernement fédéral se doit d'adopter une approche équitable et efficace dans sa participation au financement des programmes d'aide sociale, de santé et d'éducation et, à cette fin, devrait utiliser désormais une base de calcul pour le TSC qui tienne compte directement des **besoins des provinces, besoins bien sûr définis selon des normes nationales**, pour les fins de transferts. Ainsi, les fonds transférés du fédéral aux provinces pourraient être déterminés comme suit :

- ?? Aide sociale : en proportion du nombre de personnes admissibles à l'aide sociale, selon une norme nationale;
- ?? Santé : en proportion du nombre de patients ou, de préférence, en fonction d'une formule plus complexe qui tienne compte de variables critiques telles que l'âge moyen des patients, la pyramide d'âge de la population, les facteurs géographiques ou autres ;

⁷ *Op. cit.*, page 242.

⁸ *Idem.*

?? Éducation : en proportion du nombre d'étudiants inscrits dans les universités et les cégeps, en tenant compte bien sûr du type de programme suivi et du cycle (1^{er}, 2^e ou 3^e), et de facteurs géographiques également.

Il faut signaler, à ce stade-ci, qu'une aide fédérale pour la santé, l'éducation et l'aide sociale qui tiendrait compte des besoins des provinces n'équivaut pas à une aide en fonction des dépenses ou du coût encouru par les provinces, comme c'était le cas au début de l'implantation des programmes concernés. L'approche initiale du gouvernement fédéral, qui consistait à financer une partie (50 %) des dépenses des provinces, ne s'est pas avérée adéquate, et il ne faut donc plus y recourir, du fait qu'elle n'incite pas suffisamment les provinces à gérer efficacement leurs programmes. Une approche en fonction des besoins éviterait ce biais du laxisme mais tiendrait compte d'une réalité majeure, à savoir que les besoins diffèrent d'une province à l'autre, notamment selon qu'elles bénéficient ou non des migrations de main-d'œuvre ou de capitaux au sein de la fédération canadienne.

Un TSC établi en fonction des besoins et non sur une base par habitant serait plus équitable et plus efficace. En effet, un tel TSC transférerait un peu moins de ressources à l'Alberta et à l'Ontario et donc un peu plus aux Maritimes, aux Prairies et au Québec où les besoins y sont plus grands, notamment en aide sociale et en santé, du fait que ces provinces souffrent, entre autres, d'un taux de chômage plus élevé et d'une émigration de leur jeune main-d'œuvre (principalement vers l'Alberta et l'Ontario). La base de calcul proposée pour le TSC compenserait donc plus adéquatement les provinces qui contribuent indirectement au développement du Canada, et qui s'avèrent être les plus pauvres.

À défaut d'utiliser pour le TSC une base de calcul en fonction des besoins des clientèles visées, il serait alors préférable que le gouvernement fédéral se retire totalement du financement des programmes sociaux et que, en contrepartie, il cède des points d'impôt additionnels aux provinces, surtout l'impôt sur le revenu des particuliers, pour autant que ces points d'impôt soient ajustés à la péréquation.

3.2.2 Les paiements de péréquation

Le mode de calcul des paiements de péréquation du fédéral aux provinces moins favorisées est pour le moins complexe, mais le principe de la

péréquation est fort simple : il s'agit de combler, sur une base par habitant, l'écart entre le rendement de différentes sources de taxation d'une province et le rendement moyen au niveau national ou au niveau d'un certain nombre de provinces.

Le mode de calcul des paiements de péréquation a connu, à travers les années, des progrès constants, notamment en ce qui concerne le nombre de sources fiscales considérées, qui sont maintenant au nombre de 33, y compris la totalité des redevances pétrolières. Toutefois, en ce qui concerne la base de comparaison du rendement de ces sources fiscales, elle a aussi changé beaucoup, mais pas nécessairement dans la bonne direction. Entre 1967 et 1982, la base de comparaison du rendement des sources fiscales était le rendement moyen à l'échelle nationale, ce qui était logique. Par la suite, hélas, la base de comparaison a été fixée en fonction seulement d'un certain nombre de provinces : actuellement, on se base sur le rendement moyen de cinq provinces, à savoir le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, excluant ainsi la province la mieux nantie (l'Alberta) et les quatre provinces les plus pauvres (les Maritimes).

Il est à noter que si le gouvernement fédéral voulait éliminer entièrement les disparités fiscales entre les provinces, il devrait combler la totalité de l'écart entre le rendement des sources fiscales de chaque province et le rendement des mêmes sources fiscales dans la province où ce rendement est le plus élevé, soit actuellement l'Alberta. Évidemment, un tel objectif serait beaucoup trop coûteux, et donc pas réaliste. Toute autre base de comparaison (moyenne nationale ou moyenne des cinq provinces) permet uniquement de réduire un tant soit peu, et non d'éliminer, les disparités fiscales entre les provinces. À cet égard, l'utilisation de la moyenne nationale pourrait réduire davantage les disparités fiscales que l'utilisation de la moyenne des cinq provinces puisque, dans les provinces non retenues, le poids relatif de l'Alberta excède celui des quatre provinces maritimes.

En plus de bien tenir compte, dans le TSC, de la variété des besoins des provinces, nous estimons qu'il importe, dans les PP, de mieux tenir compte des disparités fiscales entre les provinces. Par conséquent, le gouvernement du Québec pourrait favoriser un retour à la base de comparaison utilisant la moyenne nationale pour calculer les paiements de péréquation et, si nécessaire, ajuster le pourcentage de l'écart comblé. Pour ce faire, il faudrait essayer désormais de déterminer le volume des PP en fonction d'objectifs précis de réduction des disparités fiscales. Si le gouvernement central ne peut

pas combler la totalité de l'écart entre le rendement des sources fiscales d'une province et le rendement moyen au niveau national, il serait plus transparent de fixer un pourcentage de l'écart comblé, s'il devait être inférieur à 100 %, plutôt que de modifier la base de calcul afin de réduire les paiements de péréquation.

4- Le déséquilibre fiscal provincial-local

Même si le mandat de la Commission ne porte pas explicitement sur le déséquilibre fiscal provincial-local qui affecte directement les commissions scolaires, il ne doit pas être oublié car il peut être la conséquence du déséquilibre fiscal fédéral-provincial.

D'entrée de jeu, qu'il suffise de mentionner que le déséquilibre fiscal au niveau provincial-local s'est principalement manifesté au Québec par :

- ?? l'occupation exclusive de certains champs de taxation municipaux et scolaires par le gouvernement provincial, notamment la taxe de vente;
- ?? l'abolition des paiements de péréquation que le gouvernement accordait il y a quelques décennies aux municipalités moins favorisées à même les fonds collectés par la taxe de vente; il faut toutefois noter l'entrée en vigueur à compter de 2002 d'un nouveau régime de péréquation municipale au Québec;
- ?? le transfert récent de certaines dépenses du gouvernement québécois aux municipalités (police, entretien des routes, etc.) ainsi qu'aux commissions scolaires (équipements, activités administratives, etc.), et
- ?? la non-prise en compte officielle des capacités fiscales limitées de certaines municipalités.

La fiscalité locale pour les commissions scolaires

Depuis la réforme de la fiscalité locale en 1980, le gouvernement s'est engagé à financer toutes les dépenses inhérentes au fonctionnement et au développement du système public d'enseignement. De plus, le gouvernement s'est engagé à maintenir une marge de manœuvre minimale aux commissions scolaires par leur pouvoir de recourir à l'impôt foncier pour financer les

besoins particuliers de leur milieu. Les commissions scolaires ont ainsi eu un accès limité à l'impôt foncier au moindre d'un maximum de 0,25 \$ du 100 \$ d'évaluation ou de 6 % de la dépense nette.

Au cours des dix années qui ont suivi, soit de 1980 à 1990, les commissions scolaires ont assisté à une érosion de cette marge de manœuvre locale. Elles ont dû utiliser la taxation locale pour financer les dépenses déterminées par le gouvernement du Québec. Alors que les besoins étaient nombreux, les commissions scolaires ont dû recourir à la tarification de certains services (surveillance du dîner, transport du midi, fournitures scolaires, etc.) ou encore effectuer des choix socialement difficiles concernant le maintien ou la fermeture d'écoles.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Québec leur a transféré des responsabilités en leur permettant d'accroître l'accès à la richesse foncière égale à 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation. Cependant, le gouvernement s'est abstenu de modifier la loi quant à la responsabilité décisionnelle concernant certains éléments du transfert, notamment en ce qui concerne les conditions de travail du personnel impliqué. Ce fut le cas en 1990-1991 avec le transfert de la responsabilité du financement des dépenses de fonctionnement des équipements; en 1996-1997 avec le transfert de la responsabilité du financement des activités administratives des sièges sociaux des commissions scolaires; et en 1997-1998, avec le transfert de la responsabilité du financement de la gestion des écoles et des centres d'éducation des adultes.

En même temps que le gouvernement leur transférait des responsabilités, il demandait des efforts de réduction de dépenses. Ainsi, à toutes fins utiles, la marge de manœuvre des commissions scolaires est maintenant inexistante. «Non seulement ne reste-t-il plus aucune marge de manœuvre pour besoins locaux, mais la portion de l'impôt foncier scolaire équivalant à celle qui, à l'origine de la réforme de 1980, devait servir à financer cette marge servait plutôt en 1998-1999 à financer 675 M\$ de besoins de base.»⁹. Tout cela sans compter que les revenus autonomes servent à financer des activités dont le volume est largement conditionné par les décisions du ministère de l'Éducation.

⁹ Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, Pacte 2000, page 162.

5- Conclusion

Le réseau scolaire public du préscolaire, primaire et secondaire a fait l'objet de coupures sévères au titre des ressources financières au cours des dernières années. Bien entendu, une des raisons de ces coupures est reliée aux réductions des transferts fiscaux fédéraux.

Quoique le gouvernement du Québec a commencé à réinvestir en éducation, la Fédération des commissions scolaires du Québec est inquiète de la fragilité de l'équilibre des finances publiques, particulièrement au Québec, compte tenu des besoins sans cesse grandissants dans les secteurs de l'éducation et de la santé et des services sociaux. C'est pourquoi, la Fédération trouve essentiel que les sommes provenant du gouvernement fédéral s'inscrivent dans une perspective de stabilité, d'une plus grande équité, qu'elles tiennent compte davantage des réalités sociodémographiques du Québec et qu'elles soient plus respectueuses des obligations respectives des deux niveaux de gouvernement.

L'histoire nous a démontré que le déséquilibre entre les niveaux de gouvernements supérieurs s'est répercuté inévitablement sur les commissions scolaires. Or, il est essentiel que les gouvernements locaux, que sont les commissions scolaires, retrouvent leur marge de manœuvre fiscale afin qu'elles puissent adapter leurs services à la réalité de chacun de leur milieu.

RÉSUMÉ

du

**Mémoire présenté
par la Fédération des commissions scolaires du Québec
à la Commission sur le déséquilibre fiscal**

Document : 6173 B

Septembre 2001

Résumé du mémoire à la Commission sur le déséquilibre fiscal

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) soumet, à la Commission sur le déséquilibre fiscal, un mémoire qui s'inscrit dans le cadre constitutionnel canadien actuel. En effet, la FCSQ ne désire pas s'immiscer dans un débat sur les fondements de la fédération canadienne mais vise à favoriser une distribution équitable des ressources entre niveaux de gouvernements.

Les deux secteurs d'activité, que sont la santé et l'éducation, coûtent aux contribuables québécois 55,56 % du budget de l'État et 65,3 % si on exclut le coût du service de la dette. La Fédération des commissions scolaires du Québec est particulièrement inquiète de la hausse fulgurante des coûts actuels et futurs des services de santé et des services sociaux, et de leurs impacts sur le financement de l'éducation. En effet, les dépenses d'éducation se sont accrues de 12,5 % depuis les cinq dernières années tandis que celles de la santé et des services sociaux ont augmenté de 32,67 % compte tenu des besoins et du vieillissement de la population, cette tendance devrait se poursuivre à un rythme accéléré au cours des années à venir. Or, l'équilibre des finances publiques nous paraît précaire.

Beaucoup de pressions s'exercent pour accroître les dépenses de l'État, dû au fait que plusieurs mesures mises de l'avant pour atteindre le déficit zéro sont non récurrentes et que le gouvernement a mis de l'avant de nouveaux programmes sociaux (service de garde, assurance-médicaments). Cependant, les revenus ne peuvent suivre le même rythme. Or, le fardeau fiscal du Québec est supérieur à celui de l'Ontario. Ne pouvant accroître ses revenus sans nuire à la capacité concurrentielle de l'économie québécoise, le Québec doit faire des choix.

La part du PIB allouée à l'éducation étant plus élevée au Québec qu'en Ontario du fait que la richesse moyenne au Québec est environ de 20 % inférieure à celle de l'Ontario, il est important que le Québec investisse davantage en éducation. Sans compter que, en raison de la décroissance démographique importante, chaque élève coûte plus cher. Outre les dépenses « courantes » de l'État en éducation et en santé, des problèmes organisationnels occasionnés par la décroissance démographique peuvent générer des coûts plutôt que des économies. Ce phénomène rattrape peu à peu les autres ordres d'enseignement

(collégial et universitaire) et les effets de cette décroissance en régions et leur impact sur le maintien de services éducatifs de qualité commence à se ressentir. Il est d'une importance primordiale que le régime fiscal canadien tienne compte de ces réalités dans la redistribution des ressources.

La question du **déséquilibre fiscal fédéral-provincial** est importante. Les dépenses publiques comptent pour plus de 40 % du PIB au Canada et un déséquilibre fiscal prononcé, dû à une mauvaise adéquation entre les ressources et les responsabilités des différents ordres de gouvernements, empêcherait l'affectation optimale des ressources dans l'économie.

Le gouvernement fédéral effectue divers transferts fiscaux et financiers aux provinces, mais les deux plus importants sont le *Transfert social canadien* et les *paiements de péréquation*. Le gouvernement central doit tenir compte de deux réalités inhérentes à la fédération canadienne comme à d'autres fédérations, à savoir : les besoins varient passablement d'une province à l'autre, et les capacités fiscales des provinces diffèrent aussi considérablement. Si le transfert social canadien doit tenir compte de la première réalité ayant trait à la variété des besoins, il importe que les paiements de péréquation tiennent compte de la deuxième réalité ayant trait aux différences dans les capacités fiscales et qu'ils augmentent les recettes des provinces moins bien nanties.

Pour que les services aux citoyens soient livrés le plus efficacement possible, il faut favoriser des solutions qui permettent une certaine forme de concurrence et, pour que le système de concurrence joue pleinement son rôle, il faut que l'information soit complète et disponible à tous. Dans le cas qui nous occupe, ceci implique que les décideurs ultimes, à savoir les citoyens, soient complètement informés sur les enjeux. Or, il semble que le public ne reçoive pas suffisamment d'information claire sur ce sujet. Les systèmes fiscaux sont très complexes et l'interaction entre les deux ordres de gouvernements l'est encore plus.

Le gouvernement fédéral se doit d'adopter une approche équitable et efficace dans sa participation au financement des programmes d'aide sociale, de santé et d'éducation et, à cette fin, devrait utiliser désormais une base de calcul pour le transfert social canadien qui tienne compte directement des **besoins des provinces**. Ainsi, les fonds transférés du fédéral aux provinces pourraient être déterminés comme suit :

- ?? Aide sociale : en proportion du nombre de personnes admissibles à l'aide sociale, selon une norme nationale;

- ?? Santé : en proportion du nombre de patients ou, de préférence, en fonction d'une formule plus complexe qui tienne compte de variables critiques telles que l'âge moyen des patients, la pyramide d'âge de la population, les facteurs géographiques ou autres ;
- ?? Éducation : en proportion du nombre d'étudiants inscrits dans les universités et les cégeps, en tenant compte bien sûr du type de programme suivi et du cycle (1^{er}, 2^e ou 3^e), et de facteurs géographiques également.

À défaut d'utiliser pour le transfert social canadien une base de calcul en fonction des besoins des clientèles visées, il serait alors préférable que le gouvernement fédéral se retire totalement du financement des programmes sociaux et que, en contrepartie, il cède des points d'impôt additionnels aux provinces, surtout l'impôt sur le revenu des particuliers, pour autant que ces points d'impôt soient ajustés à la péréquation.

Les paiements de péréquation visent à **rapprocher les capacités fiscales** des provinces. Si le gouvernement fédéral voulait éliminer entièrement les disparités fiscales entre les provinces, il devrait combler la totalité de l'écart entre le rendement des sources fiscales de chaque province et le rendement des mêmes sources fiscales dans la province où ce rendement est le plus élevé, soit actuellement l'Alberta. Évidemment, un tel objectif serait beaucoup trop coûteux. Toute autre base de comparaison (moyenne nationale ou moyenne des cinq provinces) permet uniquement de réduire un tant soit peu, et non d'éliminer, les disparités fiscales entre les provinces.

Finalement, il est important de ne pas passer sous silence que le gouvernement du Québec transférait des responsabilités aux commissions scolaires en même temps qu'il demandait des efforts de réduction de dépenses. Ainsi, à toutes fins utiles, la marge de manœuvre qu'il avait accordée aux commissions scolaires lors de la réforme de la fiscalité en 1980 est maintenant inexistante. Même si le mandat de la Commission ne porte pas explicitement sur le déséquilibre fiscal provincial-local qui affecte directement les commissions scolaires, cette réalité ne doit pas être oubliée puisqu'il est influencé par ce déséquilibre fiscal fédéral-provincial.