

MÉMOIRE

Présenté à la

Commission sur le déséquilibre fiscal



SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE
DU QUÉBEC (SFPQ)

SEPTEMBRE 2001

Résumé

Devant la Commission sur le déséquilibre fiscal, le SFPQ veut faire entendre le point de vue de ses membres. Les personnes que nous représentons sont des contribuables qui utilisent les services publics et qui sont pour la majorité des employés du gouvernement du Québec.

Depuis bientôt 135 ans, la Constitution canadienne prévoit le partage des compétences législatives entre le fédéral et les provinces. Ce partage entre les responsabilités et les revenus attribués à chacun des paliers de gouvernement ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. Le gouvernement fédéral a accumulé 10,7 milliards de dollars de surplus entre avril et juillet 2001. Ce sont les responsabilités provinciales telles la santé, l'éducation et les services sociaux qui entraînent des coûts faramineux qui ne cessent d'augmenter.

Avec ces surplus énormes, le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser afin de s'immiscer dans les champs de compétences des provinces. Ces intrusions se concrétisent par la création de programmes pan-canadiens qui obligent les gouvernements provinciaux à légiférer selon les intentions d'Ottawa afin d'obtenir les transferts de fonds. Le gouvernement crée aussi ses programmes fédéraux qui dédoublent des programmes provinciaux existants. Ces façons de faire sont inacceptables puisque coûteuses pour les contribuables et influencent indûment les priorités des gouvernements provinciaux. Ce pouvoir de dépenser doit être mieux encadré.

L'amélioration de la qualité de vie des citoyennes et citoyens passe par une répartition équitable de la richesse. Le problème de la pauvreté est toujours présent au Canada. Nous croyons que le Québec et le Canada disposent de suffisamment de richesse pour éliminer la pauvreté. Le gouvernement d'Ottawa doit redistribuer généreusement et sans condition une partie de ses surplus afin que les provinces puissent lutter efficacement contre la pauvreté.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
LA SITUATION ACTUELLE	5
LA CONSTITUTION ET LE PARTAGE LÉGISLATIF	7
1. Le partage des compétences	7
2. Le pouvoir de dépenser	8
UNE RÉPARTITION ÉQUITABLE DE LA RICHESSE	11
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

Le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) représente près de 40 000 personnes œuvrant principalement pour le gouvernement du Québec dans les catégories d'emplois personnel de bureau, techniciens et ouvriers.

Les membres que nous représentons bénéficient des différents services publics et, comme toutes les Canadiennes et tous les Canadiens, ils paient des taxes et des impôts au gouvernement fédéral ainsi qu'à leur gouvernement provincial et au palier municipal.

Sur la voie de l'élimination de son déficit, le gouvernement fédéral a réduit de façon significative ses transferts aux provinces. Il a sabré dans ses propres programmes publics et a accaparé les surplus de la caisse de l'assurance-emploi, argent qui appartenait à l'ensemble des travailleuses et travailleurs du Canada.

Ces façons de faire ont permis au gouvernement fédéral d'accumuler des surplus financiers énormes. Un excédent budgétaire de 15,1 milliards de dollars a été enregistré pour l'exercice 1999-2000 et le ministère des Finances d'Ottawa estimait à près de 20 milliards l'excédent pour l'exercice 2000-2001. Pour leur part, l'ensemble des provinces sont tenues à une gestion serrée de leurs finances publiques afin d'assumer leurs responsabilités. Il est déplorable dans ces conditions qu'avec des surplus de cette nature, le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser pour tenter de se subordonner aux provinces et d'envahir leurs champs de compétences.

Le SFPQ s'est maintes fois prononcé en faveur d'une répartition équitable de la richesse afin de lutter efficacement contre la pauvreté. Nous trouvons inacceptable que les coffres

du gouvernement fédéral continuent de se remplir tandis que le nombre de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté continue d'augmenter au Québec¹.

Le SFPQ est conscient du déséquilibre fiscal² et des conséquences négatives sur le budget que présente le gouvernement du Québec et sur les priorités qu'il établit. Nous sommes également conscients que les membres que nous représentons payent déjà suffisamment de taxes et d'impôts, et qu'il serait inconvenant dans la situation actuelle de leur en demander plus pour financer les manques à gagner occasionnés par l'augmentation des coûts reliés aux responsabilités constitutionnelles du gouvernement du Québec et au retrait du gouvernement fédéral dans le financement de certains programmes³.

Nous tenons à souligner que nous n'avons pas toujours été d'accord avec le gouvernement québécois et ses choix de politiques face à la lutte au déficit. Le SFPQ s'est toujours fait le défenseur des services publics et de leur qualité et nous croyons que le déséquilibre fiscal qui sévit au Canada risque de mettre en péril nos services publics. C'est pourquoi, nous considérons que la situation actuelle exige des modifications et nous remercions les membres de la Commission de nous permettre de nous faire entendre sur le sujet.

¹ "En 1998, le taux de pauvreté des personnes seules est passé de 43,4 % à 44,2 %." Conseil national du bien-être social, Profil de la pauvreté, 1998, p. 26

² Le terme déséquilibre fiscal est utilisé pour représenter la situation vécue par les provinces canadiennes au plan des finances publiques. L'occupation actuelle des champs fiscaux par les différents paliers de gouvernement entraîne pour les provinces des revenus insuffisants pour exercer leurs compétences alors que le gouvernement fédéral accumule des surplus financiers.

³ "Les transferts fédéraux représentent une part décroissante des revenus du gouvernement du Québec depuis le début des années quatre-vingt. En 2000-2001, cette part ne représente plus que 16 % des revenus du Québec alors qu'elle en représentait plus de 28 % en 1983-1984." Commission sur le déséquilibre fiscal, Les programmes de transferts fédéraux aux provinces, p. 4

LA SITUATION ACTUELLE

La Constitution canadienne prévoit le partage des pouvoirs législatifs entre le gouvernement central et les provinces. D'une part, ce partage accorde notamment aux provinces la responsabilité des programmes liés à la santé, l'éducation et aux services sociaux. D'autre part, le gouvernement fédéral est entre autres responsable des affaires indiennes, de la défense nationale, de l'assurance-emploi et des prestations aux aînés. En 2000-2001, le total des dépenses provinciales s'élevait à 160 milliards de dollars; de ce montant, 122 milliards étaient consacrés aux trois programmes mentionnés précédemment. L'ensemble des dépenses pour tous les programmes fédéraux s'établissait à 120 milliards de dollars, soit 40 milliards de moins que l'ensemble des programmes provinciaux⁴.

Pour assurer le financement des responsabilités qui leur sont dévolues, la Constitution prévoit aux articles 91(3) et 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, des champs de taxation qui permettent aux différents paliers de gouvernement de prélever des revenus sous diverses formes. Ainsi, le gouvernement fédéral peut prélever des impôts par tout mode de taxation, direct et indirect, les provinces étant limitées aux prélèvements directs⁵. En 2000-2001, le gouvernement fédéral a récolté 179 milliards de dollars en impôts et taxes et les provinces, 164 milliards⁶. En conséquence, l'ensemble des contribuables canadiens ont donné, sous différentes formes, 343 milliards de dollars aux deux paliers de gouvernement.

⁴ Commission sur le déséquilibre fiscal, Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal, p. 6

⁵ Une taxe est directe si elle est exigée de la personne même qui doit l'assumer; elle est indirecte si la personne taxée est en mesure de s'indemniser auprès d'une autre personne.

⁶ Commission sur le déséquilibre fiscal, Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal, p. 8

Le gouvernement fédéral perçoit plus d'argent que les provinces, il dépense 40 milliards de moins et depuis le milieu des années 80, il transfère moins d'argent aux provinces. "En un peu moins de vingt ans, entre 1983-1984 et 2000-2001, la part des transferts totaux provenant du gouvernement fédéral dans les revenus des provinces est passée de 24,6 % à 15 %"⁷. Cette diminution des transferts a été particulièrement drastique au milieu des années 90. Depuis ce temps, le déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces ne fait que s'accroître, les provinces n'ayant pas les ressources financières nécessaires pour compenser ces diminutions. De plus, les revenus que perçoivent les provinces selon leurs champs de taxation sont influencés par la concurrence fiscale qu'elles exercent entre elles et les autres ordres de gouvernement, ainsi que par la taille de l'assiette fiscale de chacune des provinces.

⁷ Commission sur le déséquilibre fiscal, Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal, p. 11

LA CONSTITUTION ET LE PARTAGE LÉGISLATIF

1. Le partage des compétences

La Constitution canadienne rédigée par les Pères de la confédération aura 135 ans l'année prochaine. Le partage des compétences prévu dans la *Loi constitutionnelle de 1867* représentait les besoins de l'époque. Les Pères de la confédération ont jugé que certaines matières étaient d'envergure internationale ou interprovinciale et relèveraient de l'autorité centrale et que les matières essentiellement provinciales ou locales, de l'autorité des provinces. Ce partage prévu il y a plus d'un siècle, ainsi que les moyens de financer l'application de ses responsabilités, sont aujourd'hui désuets. Ce partage reflète une vision du rôle de l'État qui ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. De plus, au cours des années, la Constitution fut interprétée et a évolué en accordant toujours plus de pouvoir à l'autorité centrale : pouvoir d'urgence, pouvoir résiduel, pouvoir de dépenser, etc. Le fédéralisme d'aujourd'hui permet au gouvernement fédéral d'engranger des surplus qui se chiffrent en milliards de dollars tandis que la majorité des provinces se voit obligée d'attendre les retours du fédéral afin d'équilibrer leur budget et d'assumer leurs responsabilités établies par la Constitution. Ce déséquilibre permet au gouvernement fédéral de tenter de s'immiscer dans des champs de juridiction provinciale.

Ce partage ne correspond plus à la capacité de payer prévue par la Constitution puisque les coûts liés à certaines responsabilités provinciales telles la santé, l'éducation ou les services sociaux sont en augmentation fulgurante. Il semble qu'un certain nombre de provinces trouve la situation préoccupante. Dans le cadre constitutionnel actuel, il est possible depuis 1982 de modifier le partage des compétences prévu dans la Constitution canadienne avec l'accord du Sénat, de la Chambre des communes et d'au moins deux tiers

des provinces dont la population confondue représente, au moins 50 % de la population de toutes les provinces. Cependant, l'historique constitutionnel canadien a démontré que cette formule d'amendement n'est pas la solution pour exiger un réajustement entre les revenus et les autres compétences prévues par la Constitution.

2. Le pouvoir de dépenser

Redisons-le, le partage des compétences actuel permet au gouvernement fédéral d'accumuler des surplus, lui permettant d'utiliser son pouvoir de dépenser pour renforcer sa présence dans les champs de compétences provinciales. Les tribunaux ont reconnu au gouvernement fédéral le droit de dépenser dans des matières qui relèvent des provinces, dans la mesure où il ne légifère pas relativement en ces matières. La péréquation⁸ constitue un mode d'exercice du pouvoir de dépenser, elle assure un équilibre entre le revenu disponible pour chacune des provinces.

Par contre, il arrive que le pouvoir de dépenser soit une source de tension entre les provinces et le fédéral. En effet, ce dernier pose des conditions à l'octroi des transferts qu'il offre aux provinces. Cet empiètement oblige les gouvernements provinciaux à légiférer selon les intentions d'Ottawa pour obtenir les fonds.

Ces initiatives fédérales dans les champs de compétences des provinces sont nombreuses et prennent diverses formes. Premièrement, le gouvernement fédéral crée ses propres programmes dans des domaines de compétence provinciale comme par exemple, les

⁸ La péréquation représente les transferts fédéraux qui visent à permettre à l'ensemble des provinces d'offrir des services publics comparables au Canada. Le principe de la péréquation est enchâssé dans la Constitution canadienne depuis 1982.

bourses d'études du Fonds du millénaire. Deuxièmement, il impose certaines conditions en échange du financement de programmes administrés par les provinces. Ainsi, le fédéral contribue aux services sociaux en posant comme condition principale de rendre les services, qu'il a lui-même déterminés, disponibles à tous les Canadiens et à toutes les Canadiennes. Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec a relevé 41 interventions fédérales totalisant près de 16 milliards de dollars entre 1997 et 2000.

Ces pratiques du gouvernement fédéral nuisent à l'autonomie des provinces, puisqu'elles imposent des priorités dans des domaines qui relèvent de leurs compétences. En ce qui concerne les conditions rattachées à la création de ces programmes, elles sont imposées par le gouvernement fédéral dans le but de favoriser une uniformité pan-canadienne et d'en assurer une accessibilité pour toutes les Canadiennes et tous les Canadiens. Nous pouvons constater que bien souvent, ces normes sont des irritants pour les gouvernements provinciaux et particulièrement, pour un gouvernement autonomiste. Cette situation dégénère bien souvent en lutte de pouvoir où celui qui détient les subsides veut imposer sa volonté. De plus, l'argent du gouvernement fédéral ne représente qu'une partie du financement, la province doit aussi injecter des fonds qui proviennent de ses coffres, ce qui modifie ses priorités budgétaires.

Le SFPQ s'élève contre ces manières de procéder. Lorsque le gouvernement fédéral crée des programmes qui relèvent de la compétence d'une province, il apparaît évident que des dédoublements qui s'avèrent coûteux pour l'ensemble des contribuables canadiens sont engendrés. Mais le SFPQ déplore surtout le fait que ces programmes sont gérés par du personnel de la fonction publique canadienne ayant pour impact de modifier le travail dans la fonction publique québécoise. De plus, comme cela s'est produit au cours des années 1990, un retrait du financement fédéral et les façons de faire imposées ne correspondent

plus à la capacité de payer des provinces. Ces dernières se voient obligées de modifier les programmes, ce qui affecte la fonction publique québécoise et le travail des personnes que nous représentons. Face à ce sous-financement, nous craignons que les provinces se départissent de leurs responsabilités en abandonnant certains programmes. Nous nous sommes toujours opposés au désengagement de l'État et au fait qu'il abandonne certaines de ses responsabilités. Pour le SFPQ, des services publics de qualité sont garants d'une meilleure qualité de vie et assurent à l'ensemble des citoyennes et citoyens le respect des droits et des valeurs que nous désirons sauvegarder.

L'ensemble des gouvernements provinciaux et celui d'Ottawa se doivent d'établir des balises pour encadrer le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. À titre d'exemple, l'entente sur l'union sociale devait clarifier les responsabilités des provinces en matière sociale, assurer la stabilité et la pérennité du financement fédéral et répondre au besoin d'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser. Cette entente signée il y a deux ans, par toutes les provinces sauf le Québec, ne semble plus satisfaire les provinces de l'Ouest qui sont exaspérées par les interventions fédérales dans leurs champs de compétences. Ce pouvoir doit être mieux circonscrit, et il doit accorder aux provinces un droit de retrait avec pleine compensation. Ainsi, les gouvernements provinciaux pourraient créer et gérer leurs propres programmes en fonction de leurs besoins spécifiques.

UNE RÉPARTITION ÉQUITABLE DE LA RICHESSE

L'imposition d'un régime fiscal à toutes les citoyennes et à tous les citoyens permet le financement de services publics que nous avons décidé de nous donner à travers l'État. Les valeurs fondamentales qui doivent présider au régime fiscal sont la justice et l'équité. Au Québec et au Canada, nous avons une fiscalité progressive qui exige, de ceux et celles qui en ont davantage les moyens, une contribution proportionnellement plus grande, ce qui assure que la richesse est répartie équitablement entre les personnes et les régions.

Le SFPQ s'est prononcé à plusieurs reprises sur le fait que le Québec et le Canada disposent de suffisamment de richesses pour satisfaire les choix de société que nous nous sommes donnés. De plus, le SFPQ soutient qu'un partage équitable de la richesse permettrait de lutter et d'éliminer la pauvreté afin d'assurer pour tous une meilleure qualité de vie. Nous croyons toujours que l'État est le mieux placé pour assumer une répartition équitable de la richesse. Par contre, pour ce faire, le fédéral et les provinces doivent travailler dans le même sens pour conserver et développer des programmes qui garantissent une justice sociale et assurent un bien-être collectif. En 1989, on comptait 934 000 enfants pauvres au Canada. Cette année-là, la Chambre des communes a adopté à l'unanimité une résolution (dans un champ de compétences provincial) visant à éliminer la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000. En 1998, on dénombrait 1 327 000 enfants pauvres au Canada⁹. Il reste donc encore énormément de travail à faire.

En vertu du partage législatif des compétences, les provinces ont le pouvoir de légiférer en matière sociale afin de lutter efficacement contre la pauvreté. Ici comme dans bien d'autres domaines, le problème est le suivant : ce sont les provinces qui possèdent le pouvoir de

⁹ Conseil national du bien-être social, Profil de la pauvreté, 1998, p. 11

légiférer, mais elles ne possèdent pas les moyens financiers d'intervenir et lorsqu'elles réclament de l'argent du fédéral, celui-ci répond par l'établissement d'un nouveau programme pan-canadien jumelé à une liste de conditions rattachées aux transferts de fonds.

Le déséquilibre fiscal et les luttes qui en découlent se font au détriment des personnes les plus démunies et à qui doivent s'adresser prioritairement les programmes publics. La meilleure façon de bien servir les citoyennes et citoyens, ce n'est pas d'inventer de nouveaux projets, mais de donner les moyens d'agir aux fonctionnaires engagés dans la gestion de ces programmes au niveau provincial.

En terminant, nous tenons à souligner que les revenus qui découlent de l'impôt des sociétés et de l'impôt des particuliers est un autre déséquilibre que nous trouvons préoccupant. Cette année au Québec, les contribuables retourneront aux différentes administrations publiques 94 milliards de dollars. Le gouvernement provincial et le fédéral se partageront 78 milliards. Des 39 milliards du gouvernement provincial, 13 milliards proviennent de l'impôt des particuliers (35,5 %) et 4,4 milliards de l'impôt des sociétés (11,3 %). Au fédéral, cette proportion est de 47 % (17,8 milliards) pour l'impôt des particuliers, et les sociétés verseront 6,7 milliards, soit 17,4 %¹⁰. Ce déséquilibre entre les sommes perçues chez les particuliers et celles perçues chez les sociétés est aussi très inquiétant en ce qui a trait au partage équitable de la richesse.

¹⁰ Commission sur le déséquilibre fiscal, L'occupation effective des champs de taxation au Québec, p. 17ss.

CONCLUSION

Nous sommes en accord avec la position de l'Assemblée nationale à l'effet que dans la situation actuelle du déséquilibre fiscal, il est souhaitable de réclamer des points d'impôts au gouvernement fédéral. Le SFPQ favorise ce type de transfert puisque les points d'impôts prennent de la valeur avec l'amélioration de la situation économique et l'augmentation de la population. Par contre, ce transfert doit être accompagné d'une formule de péréquation qui permettrait aux provinces qui ont une activité économique moins prospère de ne pas être désavantagées.

Nous suggérons un «déplafonnement» des droits de péréquation. Les dispositions qui plafonnent les paiements de péréquation ont privé le Québec de 1,8 milliard de dollars depuis 1982¹¹.

Le pouvoir de dépenser qu'exerce le gouvernement fédéral en place est la preuve que ce pouvoir doit être encadré. Au Québec, les initiatives fédérales sont sources de conflits qui enveniment les relations fédérales provinciales, retardent les transferts de fonds et privent les citoyennes et citoyens québécois de services pour lesquels ils ont contribué. De plus, les initiatives fédérales modifient les stratégies et les priorités du gouvernement provincial, ce qui affecte le travail des personnes que nous représentons dans la fonction publique québécoise.

Le partage des compétences législatives et la répartition des ressources financières qui permettent de les assumer occasionnent un déséquilibre fiscal entre les paliers de gouvernement. La situation demande un réajustement avant de nous entraîner dans une crise plus sévère.

Nous avons confiance que la Commission aura une oreille attentive aux suggestions des individus, des groupes et des organisations qu'elle a décidé d'entendre.

¹¹ Commission sur le déséquilibre fiscal, Les programmes de transferts fédéraux aux provinces, p. 31