

**LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL :
POUR UNE SOLUTION DURABLE**

MÉMOIRE

**préparé par la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
et présenté à la Commission sur le déséquilibre fiscal**



Le 28 septembre 2001

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
545, boul. Crémazie Est, 17^e étage
Montréal, Qc H2M 2V1

Téléphone : (514) 383-8000
Télécopieur : (514) 383-8001
Courriel : ftq@ftq.qc.ca

Dépôt légal – 3^e trimestre 2001
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN

Table des matières

Introduction	1
Le déséquilibre fiscal : les causes	2
La Confédération	2
L'État providence	2
La Révolution tranquille	4
L'après-référendum	6
Les années 1990	7
L'Entente-cadre de 1999	9
Le déséquilibre fiscal : les conséquences	10
Le déséquilibre fiscal et le TCSPS	12
Les points d'impôt	13
Des transferts à la baisse	14
Des besoins à la hausse	14
L'impôt des particuliers : importante source de revenus	15
Se donner des moyens à la mesure de nos besoins	16
Le déséquilibre fiscal et la péréquation	17
Mandat général	18
Nos recommandations	19

Annexe : un retour à l'histoire – Résumé

Introduction

Au nom de ses 500 000 membres, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec remercie la Commission sur le déséquilibre fiscal de lui donner l'occasion de se faire entendre sur l'importante question du déséquilibre fiscal. À titre de travailleurs et de travailleuses, et donc de contribuables, à titre également de citoyens et de citoyennes, nous tenons à faire entendre notre voix dans cet épineux débat des relations fédérales-provinciales.

Ce débat revêt certes un caractère immédiat, notamment parce qu'il pose la question du financement de plus en plus étiolé des soins de santé, d'éducation et des services sociaux de la part du gouvernement fédéral, mais il soulève également la question, irrésolue, de la reconnaissance de la spécificité du Québec et des pouvoirs qui lui sont afférents.

Normalement, nous plaiderions ici pour la pleine récupération par le gouvernement du Québec des pouvoirs d'imposer et de dépenser, conformément à la position de la FTQ en faveur de la souveraineté du Québec. Mais puisque la Commission inscrit sa réflexion dans le cadre constitutionnel actuel, et qu'il ne s'agit donc pas de susciter un débat sur la souveraineté, nous respecterons ces balises.

Le mandat de la Commission est d'identifier et d'analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec, ainsi que de susciter et recueillir les opinions et les suggestions quant aux conséquences de ce déséquilibre et aux solutions concrètes à mettre de l'avant afin de le corriger. La FTQ entend se prononcer sur ces trois aspects du mandat : les causes, les conséquences et les solutions à apporter. Mais avant d'y arriver, nous aimerions porter à l'attention de la Commission deux remarques.

D'abord, nous apprécions fortement que la Commission souhaite inscrire son analyse dans une perspective historique et trouver des solutions durables. Nous nous plaçons tout à fait dans cette perspective et contrairement à ceux et celles qui verraient dans les surplus fédéraux actuels un remède à tous les maux, à la faveur d'une conjoncture budgétaire exceptionnelle, nous croyons que la réflexion doit viser à dégager un dénouement stable et constant dans le temps, quel que soit l'état de la situation économique.

Ensuite, puisque la Commission rappelle qu'elle n'a pas pour mandat d'examiner les priorités budgétaires des gouvernements, nous nous en tiendrons à ses directives. Toutefois, nous tenons à rappeler que toute récupération de pouvoir fiscal ne saurait être dissociée des choix budgétaires à faire pour permettre l'adéquation entre les revenus et les dépenses requises, adéquation qui doit être réalisée, y compris dans l'hypothèse où le déséquilibre fiscal serait éliminé. La FTQ profite donc de l'occasion pour réitérer que, le moment venu, le gouvernement devra ouvrir publiquement la discussion et la consultation sur la gestion des finances publiques, la détermination des priorités budgétaires et de la structure fiscale.

Le déséquilibre fiscal : les causes

Le déséquilibre fiscal trouve ses racines dans l'irrespect des dispositions constitutionnelles fixant les champs de juridiction et de compétences entre les divers paliers de gouvernement, dans les duplications et chevauchements de programmes, dans l'utilisation abusive du pouvoir fédéral de dépenser, dans l'imposition de conditions à l'octroi de ses transferts, dans le refus d'accorder une pleine compensation en cas de retrait de ses programmes à frais partagés, et dans les coupes successives des transferts aux provinces. Bref, le déséquilibre fiscal est en lien direct avec la centralisation des pouvoirs à Ottawa, et s'est aggravé dans le temps, à la faveur d'improvisations répétées de la part du gouvernement fédéral, d'interventions à la pièce et de travail bâclé.

Un retour dans l'histoire nous permettra de mieux comprendre.

LA CONFÉDÉRATION

À l'origine, les pères de la Confédération, dans les négociations qui ont abouti à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, visaient un État où la grande partie des pouvoirs et responsabilités seraient entre les mains du gouvernement fédéral. C'est ainsi que lui fut confié le champ d'imposition le plus avantageux du temps, les taxes indirectes.¹ Les provinces se voyaient gratifiées des impôts directs, alors presque inexistantes, se limitant essentiellement à l'impôt foncier. À ce moment-là, ce qui allait devenir de grandes dépenses sociales, comme celles de la santé, de l'éducation, de la sécurité du revenu et autres programmes sociaux, n'avait à peu près pas d'existence.

Pendant une longue période, l'intervention de l'État fut relativement réduite, se limitant aux infrastructures, au maintien de la loi et de l'ordre, et à diverses réglementations. Puis, entre les deux guerres mondiales, les choses commencèrent à changer. Des mesures sociales firent leur apparition, comme l'indemnisation des accidentés du travail, les allocations aux mères nécessiteuses, le salaire minimum et les pensions de vieillesse.

L'ÉTAT PROVIDENCE

Lors de la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements provinciaux confièrent leurs pouvoirs fiscaux au gouvernement fédéral, afin de soutenir l'effort de guerre. C'est au lendemain de la guerre, alors que les provinces voulurent reprendre leurs pouvoirs, que les grands débats concernant les relations fiscales fédérales-provinciales ont surgi, alors même que les programmes sociaux connaissaient un essor considérable. Ottawa restitua une partie de l'espace fiscal aux provinces, mais très rapidement, cet espace n'a pas suffi à satisfaire l'explosion des dépenses de

¹ Les taxes indirectes (droits d'accise et de douane) formeront la totalité des recettes fiscales du gouvernement fédéral jusqu'en 1917. De 3,4 % des recettes fiscales que l'impôt sur le revenu des particuliers représentait en 1918, il est passé successivement à 10,8 % en 1939, à 26,8 % en 1949 et à 46,9 % en 1975. Aujourd'hui, l'impôt sur le revenu des particuliers représente toujours 47 % des recettes fiscales du gouvernement fédéral. Quant à l'impôt des sociétés, il est passé de 0,4 % des recettes en 1918 à 16,7 % en 1939, à 26 % en 1949 et à 21 % en 1975. Aujourd'hui, il représente 16 % des recettes fédérales.

programmes des provinces, d'où la nécessité d'une participation financière supérieure de la part du gouvernement fédéral, afin que les provinces puissent avoir des revenus suffisants pour s'acquitter des responsabilités qui leur sont dévolues de par la Constitution. Le concours du gouvernement fédéral, accru et nécessaire, devait-il se faire cependant sous conditions?

En 1939, la Commission royale Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces avait quant à elle clairement affirmé qu'il fallait chercher à laisser une réelle autonomie aux provinces, sans condition et sans contrôle, en leur garantissant les revenus nécessaires pour exercer leurs fonctions et assurer leur développement social et culturel. Chaque province avait besoin d'une politique de développement appropriée et la seule norme qui devrait être respectée, selon la Commission, c'était la politique définie par la province elle-même. Sans ingérence, donc. L'acceptation, par le gouvernement fédéral, de l'autonomie pleine et entière des provinces, et de l'octroi sans condition de revenus suffisants pour satisfaire leurs responsabilités, hantera sans cesse par la suite les relations fédérales-provinciales. Et c'est cette même question qui nous amène aujourd'hui devant cette Commission.

Du lendemain de la Seconde Guerre jusqu'à aujourd'hui, tous les gouvernements du Québec, sans exception, ont eu maille à partir avec le gouvernement fédéral sur la définition de leurs compétences respectives, sur le pouvoir fédéral de dépenser dans des champs relevant de la compétence provinciale et sur le droit inconditionnel des provinces de se retirer des programmes fédéraux avec pleine compensation fiscale ou monétaire.

Nous ne voulons pas rappeler dans le détail les multiples positions et déclarations gouvernementales. Un excellent document produit par le Secrétariat québécois aux affaires intergouvernementales canadiennes fait d'ailleurs le tour de la question². Permettez-nous toutefois d'y relever quelques citations et de rappeler certains faits qui jettent un certain éclairage sur la situation actuelle.

En tant que Premier ministre du Québec, Maurice Duplessis a défendu à plusieurs reprises l'autonomie complète du Québec dans ses champs de compétence et a demandé au gouvernement fédéral de se retirer de certains champs de taxation afin que les provinces puissent récupérer l'espace fiscal nécessaire à l'exercice de leurs responsabilités, sans avoir à dépendre de l'aide fédérale :

«C'est l'une des prérogatives essentielles des provinces autonomes de pouvoir prélever, par voie de taxation directe et de la manière qu'elles jugent à propos, les deniers nécessaires au bon fonctionnement des services publics ainsi qu'à la mise en vigueur des lois adoptées par leur Parlement, non seulement pour répondre aux besoins immédiats mais aussi pour pratiquer une politique d'avenir, car gouverner c'est prévoir. [...] À quoi servirait aux provinces de posséder les pouvoirs législatifs et administratifs les plus étendus si, par ailleurs, elles étaient empêchées de prélever les deniers qu'exige l'exercice de leurs pouvoirs?»

² Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, Direction des politiques institutionnelles et constitutionnelles, ministère du Conseil exécutif, *Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser*, juillet 1998.

Un gouvernement central qui s'approprierait les sources de taxation réduirait, en fait, les provinces à l'impuissance législative. En effet une province qui n'aurait d'autres revenus que les subsides fédéraux deviendrait une sorte d'organisme inférieur, sous la tutelle de l'autorité qui pourrait lui mesurer ses moyens de subsistance. [...]

La constitution canadienne reconnaît aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer en des matières d'une très grande importance, notamment en ce qui concerne l'éducation, [...] les hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité. [...] Une législation progressive dans ces domaines entraîne nécessairement des dépenses considérables et, de toute évidence, comporte pour les provinces le pouvoir de prélever les deniers nécessaires à ces fins.» (Mémoire présenté par M. Maurice Duplessis, Conférence intergouvernementale canadienne, Ottawa, octobre 1955, pp. 10-11).

Pour assurer une plus grande indépendance financière du Québec, le Premier ministre Duplessis a entre autres créé, en 1954, le ministère du Revenu du Québec et l'impôt sur le revenu³. En 1953, il avait aussi interdit aux universités québécoises d'accepter les subventions du gouvernement fédéral mais le différend perdurera jusqu'en 1959, année où le gouvernement fédéral de John Diefenbaker compensera le Québec par un abattement sur l'impôt sur le revenu des entreprises. Ce sera là la première occasion pour le Québec d'exercer son droit de retrait à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser.

Pour le Québec, les nombreux programmes à frais partagés (50-50 %) annoncés à cette époque par le gouvernement fédéral constituaient des intrusions inacceptables. Mais malgré l'opposition du Québec, plusieurs programmes à frais partagés ont quand même vu le jour partout au Canada : les allocations familiales (1944), les subventions à l'hygiène publique (1948), les allocations aux invalides (1954), l'assistance-chômage (1956-1958), l'assurance-hospitalisation (1958).

LA RÉVOLUTION TRANQUILLE

Au début des années soixante, le gouvernement fédéral utilisait à tous vents son pouvoir de dépenser dans les champs de compétence provinciale exclusive que sont la santé, l'éducation et les services sociaux. Le gouvernement libéral de Jean Lesage est intervenu à de multiples reprises pour dénoncer l'empiètement du gouvernement fédéral et revendiqué chaque fois le droit de retrait avec compensation sous forme de points d'impôt. Il a d'ailleurs réalisé trois gains importants contre l'intrusion fédérale : le maintien des programmes québécois de prêts-bourses et d'allocations scolaires (1964), la création du Régime des rentes du Québec (1965) et la conclusion d'une entente sur le droit de retrait des provinces des programmes à frais partagés (1964)⁴.

³ L'impôt du Québec sur le revenu représente alors 15 % de l'impôt fédéral.

⁴ En mars 1964, le gouvernement fédéral proposait dans son *Discours sur le budget* de confier aux provinces qui le désiraient la responsabilité de certains programmes à frais partagés déjà établis et d'effectuer les rajustements fiscaux nécessaires. Cette formule, dite de l'*opting-out* fut acceptée uniquement par le Québec qui obtint des points d'impôt en compensation du retrait de certains programmes: aux trois points d'impôt obtenus en 1964 pour le programme d'allocation aux jeunes, s'ajoutèrent 20 points d'impôt supplémentaires. Depuis 1977, la valeur de ces abattements s'élève à 16,5 points d'impôt fédéral de base, dont trois sont retournés au gouvernement fédéral au titre de l'allocation aux jeunes dont le programme a pris fin en 1974.

Jean Lesage ne laissait aucun doute quant à la fermeté de son point de vue :

«*Le Québec ne défend pas le principe de l'autonomie des provinces seulement parce qu'il s'agit d'un principe, mais bien plus parce que l'autonomie est pour lui la condition concrète non pas de sa survivance qui est désormais assurée, mais de son affirmation comme peuple.*» (Discours d'ouverture de Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, novembre 1963, p. 42).

Pour lui, le fédéralisme devait se manifester de trois façons, par une *coopération* régulière au moment de la détermination de nouvelles politiques, par une *consultation constante* dans l'application des politiques et par la *remise aux provinces* des ressources financières leur permettant de s'acquitter de leurs responsabilités.

Jean Lesage a souvent dénoncé l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser et réclamé énergiquement un droit de retrait avec compensation sous forme de transfert fiscal :

«*Cette compensation financière devrait prendre la forme de droits additionnels de taxation spécifiquement réservés aux gouvernements provinciaux et de paiements de péréquation correspondants. Chaque province serait ainsi libre de disposer de ses revenus comme elle l'entend dans les champs de juridiction qui lui sont propres.*» (Discours d'ouverture, Conférence fédérale-provinciale, juillet 1960, p. 35 – C'est nous qui soulignons).

Il faut préciser que la formule de l'*opting-out* obtenue en 1964 n'a pas résolu tous les problèmes puisque le gouvernement fédéral l'a circonscrite à certains programmes déjà établis. Ce dernier pouvait donc continuer à forcer le Québec à appliquer d'autres programmes équivalents respectant les normes fédérales et le droit de retrait ne s'appliquait pas aux nouveaux programmes que pourrait instaurer le gouvernement fédéral.

Ainsi, malgré l'opposition manifestée en 1966 par le gouvernement de Daniel Johnson aux programmes fédéraux annoncés dans les domaines de l'éducation aux adultes et de la recherche universitaire, un programme fédéral de formation des adultes et d'éducation permanente a vu le jour l'année suivante. Le Québec n'obtiendra que la mise sur pied d'un comité fédéral-provincial coordonnant les dispositions relatives à la formation de la main-d'œuvre dans le programme fédéral-provincial. Pour ce qui est des universités, le Québec bénéficiait depuis 1960 d'un abattement fiscal lui permettant de financer lui-même l'enseignement post-secondaire. Mais en 1967, le gouvernement fédéral remplaça ses subventions directes aux universités par un programme national de financement de l'éducation post-secondaire, un programme qui octroyait quatre points d'impôt supplémentaires aux provinces ainsi qu'un certain montant en espèces pour faire face à la croissance des coûts. La contribution fédérale était désormais conditionnelle à ce que les provinces (y inclus le Québec) utilisent les impôts additionnels aux mêmes fins.

C'est également en 1966 que de nouveaux et importants programmes à frais partagés furent instaurés : le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC) et la *Loi sur les soins médicaux*. Le Québec ayant exercé son droit de retrait des programmes de bien-être social en 1965, une entente prévoyait les modalités de compensation pour le RAPC. La Commission Castonguay devait conclure pour sa part à la nécessité pour le Québec de se doter d'un programme

d'assurance-maladie universel, ce qui sera chose faite en 1970. Mais entre temps, le Québec avait été forcé de se joindre au programme fédéral, le gouvernement fédéral ayant imposé à l'ensemble des contribuables une surtaxe pour financer son programme et refusé l'offre du gouvernement de Jean-Jacques Bertrand de signer une entente avec le Québec.

Les années 1970 se sont déroulées à la même enseigne. Pour le gouvernement Bourassa de l'époque,

«Nul n'oserait nier que les politiques en matière de services de santé et de services sociaux sont de la compétence première des provinces. Pourtant, dans la réalité, le gouvernement fédéral n'a cessé, par le biais de programmes financiers rigides, de fixer des priorités et de déterminer des ressources.» (Déclaration de Robert Bourassa, Conférence constitutionnelle, Ottawa, septembre 1970, p. 10)

Quant à la formule du droit de retrait, elle devait, pour lui, *donner lieu à des paiements inconditionnels*, sans aucun contrôle administratif, et prendre la forme d'un *abattement de points d'impôts sur le revenu* suffisant pour couvrir les coûts réels des programmes :

«En matière de compensation fiscale pour le retrait de programmes à frais partagés, le Québec préfère percevoir ses propres impôts plutôt que de recevoir des compensations financières.» (Déclaration de Robert Bourassa, Conférence des premiers ministres, Ottawa, novembre 1971, p. 40 – C'est nous qui soulignons).

L'APRÈS-RÉFÉRENDUM

Avec l'arrivée au pouvoir du Parti québécois, on le sait, l'idée de la souveraineté du Québec prit le devant de la scène⁵. Le programme du Parti québécois réclamait pour un Québec souverain les pleins pouvoirs en matière de fiscalité. Après le référendum perdu de 1980 et le coup de force constitutionnel de 1982, le Premier ministre René Lévesque, alors qu'il participait à la conférence de Charlottetown, a repris les positions historiques de ses prédécesseurs. Pour lui,

«La défense des compétences provinciales passe par l'exercice efficace des pouvoirs, l'occupation complète par les provinces de leurs champs de juridiction, et par la limitation du pouvoir fédéral de dépenser, laquelle est devenue une priorité. [...] On ne compte plus les projets de politiques 'nationales' qu'Ottawa entend imposer en se servant de son pouvoir de dépenser, sur des sujets aussi divers que les garderies, les forêts, les parcs, etc.» (Discours de René Lévesque, Conférence annuelle des Premiers ministres, Charlottetown, 1984).

Il faut mentionner ici que jusqu'en 1977, tous les programmes à frais partagés prévoyaient, en substance, le partage des coûts à parts égales entre les deux niveaux de gouvernements. Mais en 1977, le gouvernement fédéral a mis en place le *Financement des programmes établis* (FPE) qui prévoyait le financement en bloc des dépenses provinciales de santé et d'éducation post-secondaire, dont la répartition était fonction de la part de population de chacune des provinces et

⁵ L'opinion publique a dès lors attribué aux seuls souverainistes une position autonomiste qui avait été au préalable celle de tous les partis politiques.

dont le montant n'était plus fonction du coût réel des programmes provinciaux. Il a également concédé à chacune des provinces 14,9 points d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point au titre du revenu imposable des sociétés. Le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC) a été maintenu, avec un remboursement de 50 % des dépenses admissibles du gouvernement fédéral aux provinces. Les transferts fédéraux représentaient alors près de 25 % des revenus provinciaux. Mais au début des années 1980, le gouvernement fédéral a entamé une série de coupes qui allaient réduire dramatiquement la part fédérale de financement des programmes sociaux : il tournait ainsi le dos à son engagement de faire correspondre la croissance du FPE à celle du Produit national brut et celle du RAPC à l'évolution des dépenses réelles de programmes.

Pour René Lévesque, l'utilisation abusive et unilatérale du pouvoir fédéral de dépenser était alors en train de dénaturer le fédéralisme canadien :

«On assiste à une mutation, au sens profond du terme, de ce qui a constitué ces dernières années l'essence du fédéralisme canadien : les compétences des provinces ne sont plus jamais considérées comme exclusives par Ottawa qui s'arroge le droit d'intervenir à tout propos pour imposer en ce domaine ses normes 'nationales', soi-disant pour le plus grand bien-être de l'ensemble des Canadiens.» (idem, p. 4).

À son retour à la tête de la province en 1985, le gouvernement libéral de Robert Bourassa déclarait pour sa part que la situation était devenue *intolérable* :

«Elle est pour l'ensemble des provinces une 'épée de Damoclès' sur toute politique planifiée de leur développement tant social, que culturel ou économique. [...] Il apparaît de plus en plus nécessaire que l'on assujettisse l'exercice du pouvoir de dépenser à l'approbation des provinces. Cela contribuerait grandement à bonifier le fonctionnement du régime fédéral.» (Allocution de Gil Rémillard, Mont-Gabriel, 9 mai 1986, p. 11).

LES ANNÉES 1990

Depuis le rapatriement unilatéral de la Constitution en 1982 et les échecs des Accords du Lac Meech en 1990 et de Charlottetown en 1992, plus que jamais, la question des pouvoirs économiques, fiscaux et financiers des divers paliers gouvernementaux est posée, et plus précisément, celle du rôle, de la place et de l'autonomie des provinces dans un fédéralisme devenu de plus en plus centralisateur.

Le gouvernement fédéral a quant à lui décidé de poursuivre ses visées centralisatrices, de se désengager de plus en plus du financement de la santé et de l'éducation post-secondaire et d'investir de façon directe et unilatérale auprès des personnes et des organisations, dans le secteur de l'éducation par exemple⁶.

⁶ En 1988, le programme des Bourses du Canada, le programme de réseaux de Centres d'excellence au Canada et le programme national d'alphabétisation. En 1990, le programme intitulé «Projet d'incitation à la poursuite des études», renommé «L'école avant tout» et comportant des subventions aux commissions scolaires. Malgré plusieurs tentatives, le gouvernement fédéral n'est pas parvenu à imposer des normes nationales en éducation.

En 1995, il a décidé de remplacer le FPE et le RAPC par le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (TCSPS) et procédé à des coupes de 25 % dans ses transferts aux provinces sur une période de trois ans. Alors qu'en 1983, les transferts canadiens totaux (incluant la péréquation) représentaient le quart des revenus des provinces, ils n'en représentent plus que 15 % aujourd'hui. Il faut se rappeler que le gouvernement fédéral a le pouvoir discrétionnaire de déterminer les sommes consacrées au TCSPS.

Face à cette arrogance du gouvernement fédéral, l'ensemble des gouvernements provinciaux ont manifesté leur mécontentement et souhaité modifier les relations fédérales-provinciales. Les premiers ministres des provinces, à l'exception du Québec, ont toutefois laissé entendre, en 1995, qu'ils étaient prêts à examiner la création d'une prestation nationale pour enfants et à définir le rôle que les provinces pourraient jouer dans la définition de normes nationales dans la santé. Le gouvernement de Lucien Bouchard a quant à lui réclamé le retrait du gouvernement fédéral du domaine de la politique sociale et demandé que lui soient transférées les ressources fiscales nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble de ses programmes sociaux.

Devant le mécontentement unanime des provinces, le gouvernement fédéral, à l'occasion du Discours du Trône de février 1996, s'est engagé à ne plus utiliser son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans les champs de compétence provinciale exclusive sans le consentement de la majorité des provinces. Paradoxalement, en septembre 1997, il annonçait une série d'initiatives unilatérales dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux : Bourses du Millénaire, Fondation canadienne pour l'innovation, Plan national d'accès aux médicaments, Fonds de transition pour les sciences de la santé, etc.

Les rencontres des Premiers ministres qui suivirent ont résulté, le 29 janvier 1999, dans un consensus des provinces qui prévoyait entre autres, et sans s'y limiter :

- De reconnaître qu'en vertu de la Constitution, les provinces et territoires sont les principaux responsables en matière de politiques sociales.
- De reconnaître le droit de retrait d'un programme nouveau ou modifié avec pleine compensation, à condition que soit offert un programme dans le même champ d'activité.
- De s'engager à éviter les chevauchements et les dédoublements, et à clarifier autant que possible les rôles et responsabilités de chacun.
- D'assurer la suffisance, la prévisibilité et la stabilité de tous les arrangements financiers fédéral/provincial/territorial importants, en restaurant le niveau des transferts à ce qu'il était avant les coupures des dernières années, en donnant une durée de vie de cinq ans aux différents arrangements, et en transmettant aux provinces un avis écrit de trois ans avant toute modification à la baisse d'un transfert majeur.

Les provinces s'entendaient pour revoir toute l'architecture des programmes, en respectant davantage les juridictions, et en tentant d'améliorer l'équité, l'imputabilité et l'efficacité. L'approche se différençait des positions traditionnelles en ce qu'elle donnait un rôle accru et institutionnalisé à la Conférence annuelle des premiers ministres et qu'elle amenait les provinces à définir leur perception de la fédération plutôt que de se la faire imposer. L'approche

interprovinciale prévoyait aussi instaurer des mécanismes de décision conjoints et des modes de règlement des différends.

L'ENTENTE-CADRE DE 1999

À peine une semaine plus tard, on assistait à un coup de théâtre: le 4 février 1999, neuf provinces signaient avec Ottawa l'Entente-cadre sur l'union sociale en échange de contreparties minimales. Le Québec a refusé évidemment de signer cette entente qui n'avait absolument rien à voir avec le consensus de la semaine précédente. Les neuf provinces signataires de l'Entente-cadre l'ont fait pour obtenir, à très court terme, de l'argent neuf pour leurs programmes de santé. Non seulement cela n'a-t-il que très peu soulagé les besoins des provinces, mais encore cela n'a rien réglé, de façon structurelle et durable, au problème grandissant du déséquilibre fiscal.

Implicitement, les provinces signataires ont ainsi reconnu la légitimité du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines relevant de la compétence exclusive des provinces, sans circonscrire d'aucune manière son utilisation. Au total, pour reprendre les mots de l'éditorialiste Michel Venne, le texte de l'accord «est une ode au pouvoir fédéral de dépenser. Presque une invitation à Ottawa de l'utiliser de plus en plus.» (Le Devoir, 6 février 1999, p. A10). L'entente a consacré à toutes fins utiles la primauté du gouvernement fédéral sur les autres paliers de gouvernements et plus particulièrement, constitué une agression de taille à l'autonomie du Québec. Pour ainsi dire, le gouvernement fédéral s'est attribué le monopole sur la définition et la répartition de ses ressources financières, ce qui lui a conféré un rapport de force politique sans précédent, renforçant le caractère centralisateur de l'État fédéral et annihilant les spécificités provinciales.

Toujours en vigueur, l'Entente-cadre stipule que le gouvernement fédéral ne créera pas de nouveaux programmes sans obtenir l'appui d'une majorité de provinces et qu'une province qui atteindrait déjà les objectifs canadiens et qui respecterait le cadre d'imputabilité, pourra réinvestir les fonds transférés dans le même domaine ou dans un domaine connexe. Or, la règle de la majorité (six provinces, quel que soit le poids de leur population⁷) est ici fort différente de celle prévue par l'Acte constitutionnel de 1982 (sept provinces représentant 50 % de la population).

Même les experts du très conservateur Institut C.D. Howe ont conclu que l'entente ne retenait presque plus rien de deux décennies d'efforts pour trouver des accommodements quant au pouvoir fédéral de dépenser et qu'elle continuait de permettre des initiatives mal avisées comme la *Fondation canadienne des bourses du millénaire*.

Le juriste André Tremblay de l'Université de Montréal, dans une analyse de l'Entente-cadre, a noté que durant les 50 dernières années,

«... à chaque fois que le fédéral lançait, via son pouvoir de dépenser, une initiative ou un programme dans nos champs, tous les Premiers ministres du Québec ont demandé

⁷ Dans un cas extrême, les six provinces les moins peuplées représentent 15 % seulement de l'ensemble de la population canadienne.

que le fédéral se retirât, qu'il nous laissât gérer nos propres affaires et qu'il versât au Québec une compensation, savoir les sommes qu'il aurait autrement dépensées si l'initiative ou le programme s'était appliqué à la province. Aucun Premier ministre n'a dérogé à cette position classique et incontournable.»

Mais il note également que le problème vient du fait que le droit de retrait avec compensation inconditionnelle a rarement reçu l'aval du gouvernement fédéral :

«le Québec a réussi à marquer des points au début des années 1960 (subventions aux universités, allocations scolaires, prêts aux étudiants, régime des rentes et financement des programmes établis 1964-1977) mais par la suite la concrétisation de l'opting out va se faire rare.»

Nous pouvons certes nous féliciter des positions consensuelles des provinces au fil des ans, mais force est de constater que le Québec se retrouve aujourd'hui à la case départ, voire dans une situation de faiblesse encore plus grande, le gouvernement fédéral ayant réussi à renforcer toujours plus son emprise sur les champs de compétence provinciale.

Peut-on compter sur un nouveau consensus interprovincial pour modifier en profondeur l'Entente-cadre du 4 février 1999, qui doit s'appliquer jusqu'en février 2001? Peut-on penser que les provinces sauront alors reconquérir le terrain perdu et imposer leurs positions traditionnelles? On souhaiterait y croire. Mais comme l'écrivait le journaliste Michel Vastel le 31 mars 2001, *«Le piège se referme ainsi sur les provinces, qui se voient peu à peu devenir des centres régionaux de distribution de services. [...] Voilà que toute la marge de manœuvre des provinces est en train de disparaître.»*

Le déséquilibre fiscal : les conséquences

À la FTQ, nous croyons que les conséquences du déséquilibre fiscal sont majeures pour l'avenir du Québec. Le tour d'horizon historique que nous venons de tracer a d'ailleurs permis de jeter un éclairage significatif sur ces conséquences. Nous en faisons donc une énumération succincte.

1. Le déséquilibre fiscal permet au gouvernement fédéral de perpétuer son non-respect de la Constitution et d'assujettir à ses propres normes les pouvoirs qui y sont dévolus en exclusivité aux provinces.
2. De ce point de vue, le partage des compétences administratives et législatives perd considérablement de sa signification. Comment une province peut-elle décider efficacement de ses politiques économique, financière et budgétaire, quand elle est soumise aux diktats du gouvernement fédéral?
3. Le déséquilibre fiscal va de pair avec l'utilisation abusive du pouvoir fédéral de dépenser qui permet au gouvernement fédéral de s'immiscer dans la politique sociale des provinces.
4. Contrairement aux prétentions du gouvernement fédéral qui présentent la fédération canadienne comme un modèle de décentralisation, l'utilisation abusive du pouvoir fédéral de

dépenser est le fait d'un État toujours plus centralisateur et unitaire, auquel les provinces sont subordonnées. Les provinces n'ont même plus le droit de se retirer de certains programmes et lorsqu'elles l'ont, elles doivent se conformer aux normes «nationales».

5. L'utilisation abusive du pouvoir fédéral de dépenser provoque une série de dédoublements et de chevauchements de programmes.
6. Cette série de dédoublements provoque à son tour une série de conflits, de contradictions, d'incompatibilités, sans compter les sommes d'argent et d'énergie qui y sont consacrées inutilement.
7. La fixation de normes fédérales uniformise les politiques sociales, contourne les pouvoirs exclusifs des provinces et, tout particulièrement, nie la spécificité du Québec.

De tout temps, le Québec a réclamé le respect de ses compétences et de son autonomie, de même que sa reconnaissance comme société distincte. L'opposition historique de l'ensemble des gouvernements du Québec à l'intrusion du gouvernement fédéral dans la sphère provinciale et plus particulièrement en matière de politique sociale procède de cette quête d'autonomie et du respect du partage des compétences fédérales-provinciales.

L'histoire des cinquante dernières années a montré combien les différents gouvernements fédéraux successifs ont fait fi des dispositions constitutionnelles et du mécontentement de l'ensemble des provinces. Si le Québec a réussi d'arrache-pied à marquer quelques points de 1950 à 1970 (création du ministère du Revenu, régime de prêts-bourses et d'allocations scolaires, financement de l'éducation post-secondaire, Régie des rentes du Québec ...), il a surtout eu du fil à retordre dans les années qui ont suivi. Et qui plus est, à Ottawa, on a saisi toutes les occasions qui se présentaient pour recourir à la bonne vieille stratégie «d'arriver au bon moment» et de prétexter les difficultés des provinces pour s'immiscer encore plus sur leur terrain. En témoignent entre autres les Bourses du millénaire et la politique de la formation de la main-d'œuvre.

Notre présence à cette Commission nous amène à réitérer les principes qui ont animé historiquement les divers gouvernements du Québec.

La FTQ recommande donc que le gouvernement du Québec :

- 1. Réaffirme son autonomie et le caractère spécifique de la société québécoise.**
- 2. Exige que le gouvernement fédéral respecte les champs exclusifs de compétence provinciale et qu'il cesse ses empiétements et ses initiatives unilatérales, particulièrement en matière de politique sociale.**
- 3. Exige que le gouvernement fédéral reconnaisse le droit des provinces de se retirer de tout programme nouveau ou modifié, sans condition et avec compensation sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers.**

Le déséquilibre fiscal et le TCSPS

Rappelons tout d'abord que l'ensemble des gouvernements provinciaux reconnaissent l'existence du déséquilibre fiscal, à la source duquel on retrouve l'inadéquation entre les ressources financières et fiscales des provinces et leurs responsabilités exclusives en vertu de la Constitution, alors même que le gouvernement fédéral bénéficie de ressources supérieures à ses propres besoins et responsabilités. Il n'y a, somme toute, que le gouvernement fédéral pour nier cette vérité de La Palisse et prétendre que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) assure l'équilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

L'évolution, dans le temps, de la part du financement fédéral des programmes sociaux des provinces depuis 1957 est à elle seule éloquente.

De 1957 à 1976 : partage 50 % - 50 % des coûts entre les provinces et le gouvernement fédéral (assurance-hospitalisation, assurance-santé, enseignement post-secondaire et régime d'assistance publique du Canada). Le Québec, comme on la vu plus tôt dans la partie historique, s'est prévalu à quelques reprises de son droit de retrait avec pleine compensation.

De 1977 à 1995 : financement mixte. Seul le régime d'assistance publique du Canada continue d'être financé 50 % - 50 %. Les autres programmes sont désormais financés en bloc, par un seul montant versé au prorata de la population des provinces. Le gouvernement fédéral s'était engagé à faire évoluer ce montant selon la croissance du PNB mais au début des années 1980, il a rompu avec cet engagement et réduit fortement les sommes consacrées au financement des programmes établis.

Depuis 1996 : le Transfert canadien en matière de services et de programmes sociaux est désormais le moyen par lequel le gouvernement fédéral entend contribuer au financement des programmes en question.

Le financement en espèces des dépenses des provinces en santé, en éducation et en services sociaux est ainsi passé de 50 % avant 1977, à 22,7 % en 1984-1985 et en 1998-1999, il était de 11,2 % seulement.

Dans une étude intitulée *La Loi canadienne sur la santé : aperçu et options*, Odette Madore, de la Division de l'économie de la Direction de la recherche parlementaire du gouvernement canadien, écrit :

«Depuis 1986, le gouvernement fédéral limite le taux de croissance des transferts qu'il verse au titre des soins de santé. Qui plus est, le nouveau mode de financement global qu'il a adopté, le TCSPS, se traduit par des réductions dans les paiements de transfert. Cette situation a entraîné une baisse des recettes des gouvernements provinciaux, qui demeurent responsables de la prestation des soins de santé.» (Document rédigé le 13 janvier 2000, site Internet du Parlement du Canada, p.14)

Voyons plus en détails ce qu'il en est.

Les sommes consacrées au TCSPS sont déterminées de manière discrétionnaire par le gouvernement fédéral, sans aucun lien avec le coût des programmes ou toute autre variable économique, et il n'existe aucun mécanisme de croissance ou d'indexation qui permettrait d'en prévoir l'évolution. Le versement du TCSPS est assujéti au respect des normes canadiennes édictées en 1984.

Après avoir déterminé le montant des transferts financiers pour l'ensemble des provinces, le gouvernement fédéral ajoute la valeur estimée des points d'impôt concédés aux provinces en 1977⁸ et obtient ainsi les droits totaux des provinces. Il répartit ensuite cette somme entre les provinces, selon la part relative de la population de chacune des provinces. Il déduit ensuite la valeur estimée des points d'impôt pour chacune des provinces. Au Québec, le gouvernement fédéral déduit en outre un montant équivalent à l'abattement spécial obtenu en 1964 à titre de compensation pour le retrait du Québec de certains programmes à frais partagés.

LES POINTS D'IMPÔT

La question de la prise en compte des points d'impôt concédés dans le calcul du TCSPS revêt une importance particulière puisqu'elle permet d'estimer l'ampleur réelle du financement fédéral et partant, du déséquilibre fiscal.

Le gouvernement fédéral nie qu'il existe un déséquilibre fiscal, entre autres parce qu'il estime que les sommes équivalant aux points d'impôt qu'il a concédés aux provinces en 1977 font partie intégrante du TCSPS. Ces sommes compteraient ainsi pour près de 50 % des transferts totaux.

La Commission rapporte que le Forum national sur la santé mis sur pied par le gouvernement fédéral déclarait en 1996 que les points d'impôt concédés aux provinces ne constituaient pas un poste de dépenses ou de recettes dans son budget, mais qu'ils lui offraient *«un prétexte commode qui lui permet de réduire ses versements en espèces [...] C'est pourquoi le Forum est d'avis que l'inclusion de points d'impôt dans la contribution fédérale est inutile et risque de porter à confusion.»* (Document d'information sur *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, p. 14)

Dans le *Rapport final* d'août 2000 des ministres de la Santé provinciaux et territoriaux, on peut lire que *«... les provinces et les territoires ne considèrent pas qu'il soit légitime de considérer la valeur des points d'impôt comme faisant partie intégrante du transfert relatif au TCSPS...»* Les ministres rappellent aussi que si le gouvernement fédéral a sans aucun doute réduit ses revenus en transférant des points d'impôt il y a plusieurs années, *«le 'transfert' de points d'impôt n'a jamais signifié un transfert réel depuis lors.»* Le budget fédéral de 1997 stipulait d'ailleurs clairement que *«seul le transfert en espèces influe sur les dépenses de programmes [fédérales].»*

Enfin, la *Loi canadienne sur la santé* prévoit que les provinces doivent respecter les exigences de la *Loi* pour être admissibles à la totalité des transferts en espèces. Rien, dans cette *Loi* ne dicte quoi que ce soit à l'égard des points d'impôt transférés en 1977.

⁸ Voir page 6.

DES TRANSFERTS À LA BAISSÉ

Depuis le milieu des années 1980, on constate une diminution continue de la part relative des transferts canadiens en espèces par rapport aux dépenses des provinces pour la santé, l'éducation et les services sociaux. De 22,7 % qu'il représentait en 1985-1986, il n'était plus que 11,2 % en 1998-1999. En février 1999, pour gagner l'adhésion des provinces à son projet d'union sociale, le gouvernement a décidé d'augmenter de façon ponctuelle les montants du TCSPS jusqu'en 2003, mais à moins de décision à l'effet contraire, le niveau des transferts devrait redescendre par la suite. Au Québec plus particulièrement, la contribution fédérale devrait passer de 23 % en 1984-1985 à 13,9 % en 2005-2006 selon les prévisions du dernier budget du Québec.

Même en considérant la totalité des transferts canadiens (TCSPS, péréquation et autres transfert) dans les revenus des provinces, on observe là aussi une diminution substantielle, de 25 % en 1983-1984 à 15 % en 2000-2001. Au Québec, cette part, de 28 % en 1983-1984, ne représentait plus que 16 % des revenus de la province en 2000-2001.

Lorsqu'ils sont mesurés en proportion des revenus du gouvernement fédéral, les transferts en espèces sont passés de 26,7 % en 1983-1984 à 14 % en 1999-2000.

DES BESOINS À LA HAUSSE

Or, en même temps que la source de revenus se tarit, les besoins liés aux dépenses de programmes des provinces ne cessent de croître. Insuffisance de revenus et accroissement des dépenses dans les provinces d'un côté, et revenus du gouvernement fédéral supérieurs à ses propres besoins et responsabilités de l'autre, c'est ce qui est à la base du déséquilibre fiscal.

Comme le Document préparatoire de la Commission le souligne, les dépenses de santé représentent à elles seules les deux cinquièmes des dépenses de programmes et ce sont des dépenses qui sont en forte croissance. Entre 1990-1991 et 2000-2001, les dépenses de santé ont connu une augmentation de 47,9 % — malgré toutes les compressions que l'on connaît — et on peut s'attendre à la poursuite de cette ascension, compte tenu de l'évolution démographique, du vieillissement de la population et de la hausse constante du coût des médicaments et des équipements médicaux. On s'attend également à une croissance importante des coûts d'éducation post-secondaire et des coûts de la formation professionnelle dans le contexte du développement du secteur des nouvelles technologies de l'information et des communications.

En 2000-2001, les programmes de santé, d'éducation et de services sociaux représentaient 76 % de l'ensemble des dépenses de programmes des gouvernements provinciaux et leur coût s'est élevé à 122 milliards de dollars. La même année, les provinces encaissaient des revenus de 164 milliards, ce qui leur laissait 42 milliards pour s'acquitter de leurs autres obligations. Les dépenses pour les quatre programmes assumés directement et exclusivement par le gouvernement fédéral se sont élevées, elles, à 50 milliards de dollars. Il s'agit, rappelons-le, des prestations aux aînés, de l'assurance-emploi, de la défense nationale et des affaires indiennes. La même année, le gouvernement fédéral percevait 179 milliards de dollars. Une fois versés les

transferts aux provinces (23 milliards), le gouvernement fédéral a donc disposé d'une «marge» de 106 milliards de dollars.⁹

Les provinces ont donc des besoins qui tendent à s'accroître sans avoir les revenus pour les satisfaire, alors que les revenus croissants du gouvernement fédéral sont sans proportion avec ses responsabilités. Les recettes augmentent plus vite du côté fédéral (4,3 % en moyenne par année) que du côté des provinces (3,6 %), alors que les dépenses croissent moins vite du côté fédéral (2,1 % en moyenne par année) que du côté des provinces (3,2 %). Cette situation ne peut que creuser davantage le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et aggraver les conséquences de ce déséquilibre.

Comment expliquer que le gouvernement fédéral voit ses revenus augmenter davantage?

L'IMPÔT DES PARTICULIERS : IMPORTANTE SOURCE DE REVENUS

L'impôt sur le revenu des particuliers représente la source la plus importante des revenus du gouvernement fédéral : en 2000-2001, les recettes gouvernementales tirées de cette source ont représenté 47 % de l'ensemble des revenus autonomes du gouvernement fédéral, contre 33,4 % au Québec. Or, comme on peut le lire dans le Document d'information sur *L'occupation effective des champs de taxation au Québec* de la Commission, l'impôt sur le revenu des particuliers a crû plus rapidement que le produit intérieur brut au cours des 20 dernières années, en raison du fait que contrairement aux autres sources de revenus, l'impôt sur le revenu bénéficie d'un effet de levier : à chaque hausse de 1 % des revenus assujettis à l'impôt des particuliers correspond une hausse de 1,2 % des rentrées fiscales dans un régime d'impôt indexé, et de 1,4 % dans un régime non indexé¹⁰. Cela fait en sorte que les revenus du gouvernement fédéral augmentent plus rapidement que ceux du gouvernement du Québec, puisque le premier recueille près de 58 % de l'impôt sur le revenu des particuliers et le second, 42 %.

Les revenus du gouvernement fédéral ont augmenté à un niveau tel que les opérations budgétaires des dernières années montrent des surplus abondants et plusieurs experts, dont le président de cette Commission, estiment que la tendance aux surplus est là pour longtemps. Une étude de l'économiste G.C. Ruggeri soumise à la conférence des Premiers ministres en 1999 et mise à jour l'été dernier estime en effet, selon diverses variantes, que les surplus fédéraux pourraient se situer, en 2019-2020, dans une fourchette de 117,8 à 165,2 milliards de dollars,

⁹ Il faut mentionner que même par rapport à ses propres responsabilités, le gouvernement fédéral n'a cessé de se désengager : souvenons-nous seulement de sa tentative de sabrer dans le Régime de pension du Canada ou de la réduction considérable des prestations d'assurance-emploi. En même temps qu'il réduit les sommes allouées aux champs de sa propre compétence, il augmente celles dévolues à des domaines de compétence exclusivement provinciale. Le Document préparatoire de la Commission note qu'au cours des cinq dernières années, les initiatives unilatérales du gouvernement fédéral dans des secteurs de compétence provinciale ont entraîné des dépenses d'au moins 10 milliards de dollars. À elle seule, la Fondation des bourses du millénaire a représenté une intrusion de 2,5 milliards de dollars dans l'éducation.

¹⁰ Nous nous réjouissons de la décision gouvernementale consignée dans le dernier budget d'instaurer à partir du 1^{er} janvier 2002 l'indexation complète de l'impôt des particuliers et de la table d'impôt du Québec, sans laquelle le gouvernement gonfle ses rentrées fiscales alors même que les contribuables s'appauvrissent d'autant. Si nous avons à nous prononcer pour l'un ou l'autre des régimes, il va de soi que nous opterions pour un régime pleinement indexé.

alors les provinces, quant à elles, pourraient accuser des déficits de 17,4 milliards et au mieux montrer des surplus de 5,5 milliards de dollars. Bien sûr, comme nous l'avons dit dans l'introduction de ce mémoire, nous ne voulons pas asseoir notre jugement sur un état conjoncturel de court terme et nous sommes conscients que certains événements peuvent rapidement infléchir une situation donnée. Mais à nos yeux, rien ne justifie aujourd'hui le gouvernement fédéral de ne pas augmenter substantiellement ce qui doit être alloué aux provinces pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités grandissantes en matière de services sociaux. Sinon, c'est à une aggravation encore plus prononcée du déséquilibre fiscal que nous ferons face.

SE DONNER DES MOYENS À LA MESURE DE NOS BESOINS

On ne saurait tolérer plus longtemps que le gouvernement fédéral continue de fixer de façon discrétionnaire les sommes du TCSPS et qu'il poursuive dans la réduction de son financement des dépenses sociales.

Nous estimons que le gouvernement du Québec doit exiger la remise des transferts fédéraux aux fins des programmes sociaux (actuellement le TCSPS) à leur niveau d'avant la vague de coupes qui se sont succédées à compter de 1984-85, alors qu'ils représentaient tout près de 23 % des dépenses des provinces en santé, en éducation et en services sociaux. Nous estimons ensuite que le TCSPS ainsi calculé doit être versé sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers plutôt qu'en espèces, ce qui réglerait la question à long terme, de façon transparente et structurée, protégeant ainsi le Québec des décisions unilatérales et imprévisibles du gouvernement fédéral. Le transfert sous forme de points d'impôt comporte un attrait supplémentaire, puisque la valeur de ces points d'impôt suit l'évolution de la croissance économique. Il comporte donc un caractère de prévisibilité et de stabilité.

La récupération de points d'impôt est loin d'être un sujet tabou tant chez les experts qu'après des diverses formations politiques. Les différents gouvernements du Québec ont eu à plusieurs reprises l'occasion de discuter de cette question et plus près de nous, du Parti québécois au Parti libéral, en passant par l'Action démocratique, ou encore chez nos voisins des autres provinces, du NPD à l'Alliance canadienne, l'idée a fait son chemin. De multiples experts et observateurs attentifs de la scène publique ont manifesté un intérêt grandissant à cet égard. Rappelons en particulier la position du **Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise** :

«... il nous apparaît évident que le Québec doit utiliser au maximum les pouvoirs législatifs qu'il possède déjà dans le contexte fédératif canadien. De même, le Québec doit établir fermement sa maîtrise d'œuvre dans les domaines suivants : culture, santé, affaires sociales, sécurité du revenu, énergie, forêts, mines, tourisme, logement social et loisirs. En d'autres mots, le Québec doit aller jusqu'au bout de son autonomie à l'intérieur du Canada et faire preuve d'audace et d'imagination.» [...] «... une solution permanente au déséquilibre fiscal actuel entre le fédéral et les provinces passe notamment par le transfert de points d'impôt en faveur de ces dernières ou, à tout le moins, en faveur du Québec.» (Rapport préliminaire, pp. 48, 49)

La FTQ recommande donc que le gouvernement du Québec :

- 4. Demande que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) soit restauré à 23 % des dépenses provinciales de santé, d'éducation et de services sociaux, ce qui implique un rajustement à la hausse d'un montant d'environ 10 milliards de dollars selon nos estimations. Cette récupération devra s'effectuer selon un échéancier réaliste.**
- 5. Demande que le paiement en espèces du TCSPS soit remplacé par un transfert sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers.**

Le déséquilibre fiscal et la péréquation

Les remarques que nous avons formulées jusqu'ici dans ce mémoire ont porté sur le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral d'une part, et les provinces d'autre part.

Nous aimerions maintenant dire quelques mots sur la différenciation des capacités fiscales entre les provinces et sur le moyen que le gouvernement fédéral a utilisé depuis 1957 pour y répondre, à savoir la péréquation. Les paiements de péréquation visent à permettre à l'ensemble des provinces d'offrir des services publics relativement comparables. En 2000-2001, sept provinces étaient éligibles à ces paiements, à savoir Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan. Les paiements de péréquation sont effectués au prorata de la population de chacune des provinces.

Rappelons que la Conférence des ministres des Finances en juin 2001 a invité le gouvernement fédéral à respecter son engagement de septembre 2000 de supprimer le plafond à la péréquation et de permettre l'augmentation des paiements de péréquation au rythme de la croissance du PIB nominal. Ils ont également rappelé les déficiences de la norme actuelle de calcul de la péréquation basée sur cinq provinces et évoqué la nécessité de revenir à la norme des 10 provinces.¹¹

Mentionnons également que des propositions concrètes de modification des mécanismes de la péréquation ont été faites notamment par des économistes de l'Institut C.D. Howe, comme Thomas Courchene, Paul Boothe et Derek Hermanutz, visant à remplacer le système actuel par un système de péréquation strictement interprovinciale, excluant le gouvernement fédéral et fondé sur une redistribution de points d'impôt..

Il n'est pas de notre intention d'entrer dans une évaluation de ces diverses propositions. Il va sans dire toutefois que nous privilégierions des mesures qui iraient dans le sens de la suppression du plafond et d'une augmentation des paiements de péréquation au rythme de la croissance du PIB nominal. Quant à la question de la norme des 10 provinces, nous préférons pour l'instant

¹¹ La norme mesure la capacité fiscale des cinq provinces dites à «revenu moyen». Il s'agit du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. La péréquation amène la capacité fiscale des provinces les moins prospères à cette norme. L'utilisation d'une norme basée sur 10 provinces élèverait le niveau de la norme, ce qui profiterait aux provinces moins prospères.

réserver notre jugement, dans la mesure où la question, présentement à l'étude, est encore loin d'être résolue, mais nous pensons que la recherche de normes de répartition tenant compte de la pauvreté relative des provinces présente un intérêt certain.

La FTQ recommande donc que le gouvernement du Québec :

- 6. Se prononce en faveur de la levée du plafond de la péréquation, d'un facteur de progression des paiements de péréquation fondé sur l'évolution du PIB nominal et d'une redéfinition des normes de répartition tenant compte de la pauvreté relative des provinces.**

Mandat général

Comme l'indique le document d'information de la Commission sur *L'occupation effective des champs de taxation au Québec*, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces doivent tenir compte de contraintes juridiques, économiques, budgétaires et administratives lorsqu'ils font leur choix d'une occupation plus ou moins marquée des divers champs de taxation. Ils doivent aussi considérer la présence des autres administrations publiques, comme les municipalités et les organismes paragouvernementaux, dans un même espace fiscal.

Nous constatons la complexité de la situation, le dédoublement des occupations, des programmes et des services, ainsi que la concurrence fiscale qui peut s'exercer entre paliers gouvernementaux.

La FTQ recommande donc que le gouvernement du Québec :

- 7. Donne mandat à la Commission sur le déséquilibre fiscal de dresser un portrait des champs de taxation occupés par les provinces et ceux que le gouvernement fédéral s'est approprié, d'examiner ce qui devrait relever du champ d'imposition du gouvernement québécois et de recommander, le cas échéant, la récupération d'autres champs de taxation.**

Nos recommandations

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec recommande que le gouvernement du Québec :

1. Réaffirme son autonomie et le caractère spécifique de la société québécoise.
2. Exige que le gouvernement fédéral respecte les champs exclusifs de compétence provinciale et qu'il cesse ses empiétements et ses initiatives unilatérales, particulièrement en matière de politique sociale.
3. Exige que le gouvernement fédéral reconnaisse le droit des provinces de se retirer de tout programme nouveau ou modifié, sans condition et avec compensation sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers.
4. Demande que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) soit restauré à 23 % des dépenses provinciales de santé, d'éducation et de services sociaux, ce qui implique un rajustement à la hausse d'un montant d'environ 10 milliards de dollars selon nos estimations. Cette récupération devra s'effectuer selon un échéancier réaliste.
5. Demande que le paiement en espèces du TCSPS soit remplacé par un transfert sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers.
6. Se prononce en faveur de la levée du plafond de la péréquation, d'un facteur de progression des paiements de péréquation fondé sur l'évolution du PIB nominal et d'une redéfinition des normes de répartition tenant compte de la pauvreté relative des provinces.
7. Donne mandat à la Commission sur le déséquilibre fiscal de dresser un portrait des champs de taxation occupés par les provinces et ceux que le gouvernement fédéral s'est approprié, d'examiner ce qui devrait relever du champ d'imposition du gouvernement québécois et de recommander, le cas échéant, la récupération d'autres champs de taxation.

Annexe : un retour à l'histoire – Résumé

LA CONFÉDÉRATION

Le gouvernement fédéral se voit confier le champ d'imposition le plus avantageux du temps, les taxes indirectes (droits d'accise et de douane), qui représenteront la totalité des recettes fiscales du gouvernement fédéral.

Les provinces se voient gratifiées des impôts directs, alors presque inexistantes et se limitant à l'impôt foncier.

ENTRE LES DEUX GUERRES

Après s'être limité pendant longtemps aux infrastructures et au maintien de la loi et de l'ordre, l'État commence à intervenir et des mesures sociales font leur apparition, comme l'indemnisation des accidentés du travail, les allocations aux mères nécessiteuses, le salaire minimum et les pensions de vieillesse.

L'ÉTAT PROVIDENCE

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les provinces veulent reprendre les pouvoirs fiscaux qu'elles avaient confiés au gouvernement fédéral afin de soutenir l'effort de guerre. Ottawa restitua une partie de l'espace fiscal mais très rapidement, cet espace n'a pas suffi à satisfaire l'explosion des dépenses de programmes des provinces.

Tous les gouvernements du Québec, sans exception, ont eu maille à partir avec le gouvernement fédéral sur la définition de leurs compétences respectives, sur le pouvoir fédéral de dépenser dans des champs relevant de la compétence provinciale et sur le droit inconditionnel des provinces de se retirer des programmes fédéraux avec pleine compensation fiscale ou monétaire.

On doit à Maurice Duplessis la création, en 1954, du ministère du Revenu du Québec et de l'impôt sur le revenu. En 1953, il avait interdit aux universités québécoises d'accepter les subventions du gouvernement fédéral. Ce différend durera jusqu'en 1959, année où le gouvernement fédéral de John Diefenbaker compensera le Québec par un abattement d'impôt sur le revenu des sociétés.

Malgré l'opposition du Québec, plusieurs programmes à frais partagés (moitié fédéral, moitié provincial) ont vu le jour : les allocations familiales (1944), les subventions à l'hygiène publique (1948), les allocations aux invalides (1954), l'assistance-chômage (1956-1958) et l'assurance-hospitalisation (1958).

LA RÉVOLUTION TRANQUILLE

Le gouvernement de Jean Lesage réalise trois gains importants contre l'intrusion fédérale : le maintien des programmes québécois de prêts et bourses et d'allocations scolaires (1964), la création du Régime des rentes du Québec (1965) et la conclusion d'une entente sur le droit de retrait des provinces des programmes à frais partagés (1964). En mars 1964, en effet, le gouvernement fédéral avait proposé de confier aux provinces qui le désiraient la responsabilité de certains programmes et d'effectuer les rajustements fiscaux nécessaires. Seul le Québec s'est prévalu de cette formule qui lui a permis de récupérer 23 points d'impôt.

Circonscrite à certains programmes déjà existants, cette formule de l'«opting out» ne s'appliquera pas aux nouveaux programmes. Ainsi, en 1966, malgré l'opposition du gouvernement de Daniel Johnson, un programme fédéral de formation des adultes et d'éducation permanente voit le jour. En 1967, le gouvernement fédéral remplace les subventions aux universités par un programme national de financement de l'éducation post-secondaire permettant l'octroi de quatre points d'impôt aux provinces qui voudraient se retirer, à la condition qu'elles utilisent ces impôts additionnels aux mêmes fins.

C'est également en 1966 que le gouvernement fédéral met en place le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et qu'il sanctionne la *Loi sur les soins médicaux*. Le Québec obtiendra des mécanismes de compensation pour son retrait du RAPC, mais jusqu'en 1970, il aura été forcé de se joindre au programme fédéral de santé financé à même une surtaxe de l'ensemble des contribuables.

Le gouvernement libéral de Robert Bourassa des années 1970 continuera dans la même veine, réclamant que la formule du droit de retrait donne lieu à des paiements inconditionnels, sans contrôle administratif, et sous la forme de transfert de points d'impôt sur le revenu suffisant pour couvrir les coûts réels des programmes.

L'APRÈS-RÉFÉRENDUM

Le programme du Parti québécois réclamait pour un Québec souverain les pleins pouvoirs en matière de fiscalité, mais le Premier ministre René Lévesque fut amené, après le référendum perdu de 1980 et le coup de force constitutionnel de 1982, à reprendre les positions historiques de ses prédécesseurs.

C'est au début des années 1980 que le gouvernement fédéral a commencé une série de coupes qui allaient réduire dramatiquement la part fédérale de financement des programmes sociaux. En 1977, il avait remplacé les programmes à frais partagés (moitié-moitié) par le Financement des programmes établis (FPE) octroyé sous forme d'un montant en bloc devant suivre la croissance du PNB et par le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), toujours financé moitié-moitié, et dont le niveau devait suivre l'évolution des dépenses réelles des provinces. Le gouvernement fédéral n'a pas tenu ses engagements et jusqu'à aujourd'hui, sa part de financement n'a pas cessé de diminuer.

LES ANNÉES 1990

Avec les échecs des accords du Lac Meech en 1990 et de Charlottetown en 1992, la question des pouvoirs économiques, fiscaux et financiers des divers paliers gouvernementaux est plus que jamais à l'ordre du jour.

En 1995, le gouvernement fédéral a décidé de remplacer le FPE et le RAPC par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et procédé à des coupes de 25 % dans ses transferts aux provinces pour une période de trois ans.

L'ensemble des gouvernements provinciaux ont manifesté leur mécontentement et souhaité modifier les relations fédérales provinciales.

À l'occasion du Discours du trône de février 1996, le gouvernement fédéral s'est engagé à ne plus utiliser son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes dans les champs de compétence provinciale sans le consentement de la majorité des provinces.

En septembre 1997, il annonçait une série d'initiatives unilatérales dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux : Bourses du millénaire, Fondation canadienne pour l'innovation, Plan national d'accès aux médicaments, Fonds de transition pour les sciences de la santé, etc.

Le 29 janvier 1999, l'ensemble des provinces et territoires font consensus pour revoir toute l'architecture des programmes, en respectant les juridictions et en tentant d'améliorer l'équité, l'imputabilité et l'efficacité. Un rôle accru serait donné à la Conférence annuelle des Premiers ministres pour amener les provinces à définir leur perception de la fédération plutôt que de se la faire imposer.

Une semaine plus tard, le 4 février 1999, le gouvernement fédéral signait *l'Entente-cadre sur l'unité sociale* avec les provinces, à l'exception du Québec. Les neuf provinces signataires l'ont fait pour obtenir, à très court terme, de l'argent neuf pour leurs programmes de santé. Non seulement cela n'a-t-il que très peu soulagé les besoins des provinces, mais encore cela n'a rien réglé, de façon structurelle et durable, au problème grandissant du déséquilibre fiscal. Même les experts du très conservateur Institut C.D. Howe ont conclu que l'entente ne retenait presque plus rien de deux décennies d'efforts pour trouver des accommodements quant au pouvoir fédéral de dépenser.

* * * * *

Peut-on compter sur un nouveau consensus interprovincial pour modifier en profondeur l'Entente-cadre du 4 février 1999, qui doit s'appliquer jusqu'en février 2001? Peut-on penser que les provinces sauront alors reconquérir le terrain perdu et imposer leurs positions traditionnelles? On souhaiterait y croire. Mais comme l'écrivait le journaliste Michel Vastel le 31 mars 2001, *«Le piège se referme ainsi sur les provinces, qui se voient peu à peu devenir des centres régionaux de distribution de services. [...] Voilà que toute la marge de manœuvre des provinces est en train de disparaître.»*

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL : POUR UNE SOLUTION DURABLE

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Introduction

Au nom de ses 500 000 membres, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) remercie la Commission sur le déséquilibre fiscal de lui donner l'occasion de se faire entendre sur l'importante question du déséquilibre fiscal. À titre de travailleurs et de travailleuses, et donc de contribuables, à titre également de citoyens et de citoyennes, nous tenons à faire entendre notre voix dans cet épineux débat des relations fédérales-provinciales.

La FTQ entend se prononcer sur les trois aspects du mandat de la Commission : les causes, les conséquences et les solutions à apporter au déséquilibre fiscal.

Le déséquilibre fiscal : les causes

Le déséquilibre fiscal trouve ses racines dans l'irrespect des dispositions constitutionnelles fixant les champs de juridiction et de compétences entre les divers paliers de gouvernement, dans les duplications et chevauchements de programmes, dans l'utilisation abusive du pouvoir fédéral de dépenser, dans l'imposition de conditions à l'octroi de ses transferts, dans le refus d'accorder une pleine compensation en cas de retrait de ses programmes à frais partagés, et dans les coupes successives des transferts aux provinces. Bref, le déséquilibre fiscal est en lien direct avec la concentration et la centralisation des pouvoirs à Ottawa.

Un retour dans l'histoire nous a permis de mieux comprendre ce que le juriste André Tremblay explique bien dans son analyse de l'Entente-cadre sur l'union sociale de 1999 :

«... à chaque fois que le fédéral lançait, via son pouvoir de dépenser, une initiative ou un programme dans nos champs, tous les Premiers ministres du Québec ont demandé que le fédéral se retirât, qu'il nous laissât gérer nos propres affaires et qu'il versât au Québec une compensation, savoir les sommes qu'il aurait autrement dépensées si l'initiative ou le programme s'était appliqué à la province. Aucun Premier ministre n'a dérogé à cette position classique et incontournable.»

Le déséquilibre fiscal : les conséquences

À la FTQ, nous croyons que les conséquences du déséquilibre fiscal sont majeures pour l'avenir du Québec. Le tour d'horizon historique que nous avons tracé nous a permis de jeter un éclairage significatif sur ces conséquences.

L'histoire des cinquante dernières années nous a montré également combien les différents gouvernements fédéraux successifs ont fait fi des dispositions constitutionnelles et du mécontentement de l'ensemble des provinces. Si le Québec a réussi d'arrache-pied à marquer quelques points de 1950 à 1970 (création du ministère du Revenu, régime de prêts-bourses et d'allocations scolaires, financement de l'éducation post-secondaire, Régie des rentes du Québec, assurance-maladie ...), il a surtout eu du fil à retordre dans les années qui ont suivi.

Notre présence à la Commission sur le déséquilibre fiscal nous amène à réitérer les principes qui ont animé historiquement les divers gouvernements du Québec : le respect de l'autonomie et du caractère spécifique de la société québécoise, le respect des champs exclusifs de compétence, la cessation des empiétements et des initiatives unilatérales du gouvernement fédéral et la reconnaissance du droit inconditionnel des provinces de se retirer de tout programme avec pleine compensation.

Le déséquilibre fiscal et le TCSPS

Nous rappelons tout d'abord que l'ensemble des gouvernements provinciaux reconnaissent l'existence du déséquilibre fiscal, à la source duquel on retrouve l'inadéquation entre les ressources financières et fiscales des provinces et leurs responsabilités exclusives en vertu de la Constitution.

Nous faisons ensuite la démonstration de l'insuffisance actuelle du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux par lequel le gouvernement fédéral prétend assurer l'équilibre fiscal : les provinces ont des besoins qui tendent à s'accroître sans avoir les revenus pour les satisfaire, alors que les revenus croissants du gouvernement fédéral sont sans proportion avec ses responsabilités. Cette situation ne peut que creuser davantage le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et aggraver les conséquences de ce déséquilibre.

Bref, on ne saurait tolérer plus longtemps que le gouvernement fédéral continue de fixer de façon discrétionnaire les sommes du TCSPS et qu'il poursuive dans la réduction de son financement des dépenses sociales.

Nous estimons que le gouvernement du Québec doit exiger à tout le moins la remise des transferts fédéraux aux fins des programmes sociaux (actuellement le TCSPS) à leur niveau d'avant la vague de coupes qui se sont succédées à compter de 1984-85 et ce, sous forme de transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers.

Le déséquilibre fiscal et la péréquation

La FTQ recommande que le gouvernement du Québec se prononce en faveur de la levée du plafond de la péréquation, d'un facteur de progression des paiements de péréquation fondé sur l'évolution du PIB nominal et d'une redéfinition des normes de répartition tenant compte de la pauvreté relative des provinces.

Mandat général

Comme l'indique le document d'information de la Commission sur *L'occupation effective des champs de taxation au Québec*, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces doivent tenir compte de contraintes juridiques, économiques, budgétaires et administratives lorsqu'ils font leur choix d'une occupation plus ou moins marquée des divers champs de taxation. Ils doivent aussi considérer la présence des autres administrations publiques, comme les municipalités et les organismes paragouvernementaux, dans un même espace fiscal.

Nous constatons la complexité de la situation, le dédoublement des occupations, des programmes et des services, ainsi que la concurrence fiscale qui peut s'exercer entre paliers gouvernementaux et suggérons, à cet égard, que la Commission ait le mandat de dresser un portrait détaillé des champs de taxation occupés par les provinces et le gouvernement fédéral et qu'elle fasse les recommandations qui en découlent, eu égard aux champs de compétence exclusive visés par le cadre constitutionnel actuel.

Nos recommandations

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec recommande que le gouvernement du Québec :

1. Réaffirme son autonomie et le caractère spécifique de la société québécoise.
2. Exige que le gouvernement fédéral respecte les champs exclusifs de compétence provinciale et qu'il cesse ses empiètements et ses initiatives unilatérales, particulièrement en matière de politique sociale.
3. Exige que le gouvernement fédéral reconnaisse le droit des provinces de se retirer de tout programme nouveau ou modifié, sans condition et avec compensation sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers.
4. Demande que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) soit restauré à 23 % des dépenses provinciales de santé, d'éducation et de services sociaux, ce qui implique un rajustement à la hausse d'un montant d'environ 10 milliards de dollars selon nos estimations. Cette récupération devra s'effectuer selon un échéancier réaliste.

5. Demande que le paiement en espèces du TCSPS soit remplacé par un transfert sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers.
6. Se prononce en faveur de la levée du plafond de la péréquation, d'un facteur de progression des paiements de péréquation fondé sur l'évolution du PIB nominal et d'une redéfinition des normes de répartition tenant compte de la pauvreté relative des provinces.
7. Donne mandat à la Commission sur le déséquilibre fiscal de dresser un portrait des champs de taxation occupés par les provinces et ceux que le gouvernement fédéral s'est approprié, d'examiner ce qui devrait relever du champ d'imposition du gouvernement québécois et de recommander, le cas échéant, la récupération d'autres champs de taxation.

MA/db
Sepb-57

Le 28 septembre 2001