

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA  
COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL**

**par la**

**FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES PROFESSEURES  
ET PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ**

**SEPTEMBRE 2001**

## RÉSUMÉ

Fondée en 1991, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) a placé au centre de ses préoccupations la défense de l'Université comme service public. Au nom de ses 8 000 membres, elle est systématiquement intervenue depuis lors, seule ou en liaison avec son institution sœur du Canada, l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), pour réclamer des deux paliers de gouvernement, d'Ottawa et de Québec, le financement public absolument nécessaire à un enseignement et une recherche universitaires de qualité.

La Constitution canadienne accorde aux provinces la compétence en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. Dans le respect de ce principe et pour assurer aux provinces l'occupation complète de ces champs de compétence qui leur sont dévolus, la FQPPU plaide en faveur de la reconnaissance de leur droit de retrait des programmes fédéraux avec pleine compensation et libre disposition des revenus ainsi récupérés.

Dans la poursuite de cet objectif et dans le cadre de négociations de nouvelles ententes concernant l'actuel TCSPS en espèces ou de son remplacement par la récupération de points d'impôt, la FQPPU lance un nouvel appel à la raison et réclame instamment que soit rétabli le financement public adéquat dont les universités ont un besoin vital. C'est pourquoi, nous insistons sur le fait que le dramatique problème du niveau insuffisant des fonds mis à la disposition des universités doit être au centre des préoccupations dans la recherche des avenues de solution au déséquilibre fiscal et dans la répartition des revenus additionnels ainsi récupérés.

Aux fins de la résorption du déséquilibre fiscal, la FQPPU recommande :

- que les transferts fédéraux aux provinces au titre du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) soient rétablis à leur niveau de 23 % des dépenses des provinces en santé, éducation et services sociaux, en vigueur en 1984-1985, avant la grande vague de compressions dont les universités ont été particulièrement victimes;
- que le Québec, ou toute autre province, en obtienne sur demande le versement, non plus en espèces, mais sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers;
- que le nombre de points d'impôt ainsi récupérés soit indexé si nécessaire au fil des années pour tenir compte d'une éventuelle hausse plus rapide des coûts des programmes sociaux que du PIB, et que puisse être ainsi maintenue intacte la capacité de financer ces programmes;

- que, dans l'hypothèse d'un remplacement de l'actuel TCSPS en espèces par la récupération de points d'impôt, des dispositions particulières soient prévues de manière à assurer l'amélioration des conditions du financement des universités en général, et de la recherche universitaire en particulier;
- que soit supprimé le plafond des paiements de péréquation et que leur niveau soit indexé en fonction de l'augmentation du PIB.

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

**par la  
Fédération québécoise des professeures et  
professeurs d'université**

**Septembre 2001**

**Introduction**

La Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) est heureuse de répondre à l'invitation de la Commission sur le déséquilibre fiscal mise sur pied par le gouvernement du Québec et de lui soumettre son avis sur cette importante question des finances publiques. Fondée en 1991, la FQPPU a placé au centre de ses préoccupations la défense de l'université comme service public. Au nom de ses 8 000 membres, elle est systématiquement intervenue depuis lors, seule ou en liaison avec son institution sœur du Canada, l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU), pour réclamer des deux paliers de gouvernement, d'Ottawa et de Québec, le financement public absolument nécessaire à un enseignement et une recherche universitaires de qualité.

Dans la poursuite de cet objectif, il importe de préciser d'entrée de jeu que deux problèmes distincts sont ici en cause. D'abord le niveau comme tel du financement dont nous n'avons eu de cesse de réclamer qu'il soit au minimum rétabli à ce qu'il était avant la grande vague de compressions qui sont venues menacer l'existence même de l'institution universitaire. Puis sa source, dans la mesure où elle est double, le gouvernement fédéral persistant à intervenir dans un domaine qui, en vertu de la Constitution canadienne, est pourtant du domaine des provinces. Le mandat de la Commission portant sur la deuxième question, c'est à celle-là, bien entendu, que notre mémoire s'adresse. Mais nous ne pouvons, avant d'entrer dans le vif du sujet, nous abstenir de saisir cette occasion qui se présente à nous pour lancer un nouvel appel à la raison, et réclamer instamment que soit rétabli le financement public adéquat dont les universités ont un besoin vital.

Il faut être conscients de ce que toute proposition de solution à un déséquilibre fiscal entre paliers de gouvernement par une nouvelle répartition des pouvoirs d'imposer et de dépenser, à laquelle les travaux de cette Commission doivent mener, ne saurait résoudre automatiquement, loin de là, le dramatique problème du niveau insuffisant des fonds mis à la disposition des universités, même si nous sommes d'avis que de telles propositions peuvent et doivent y contribuer, de même qu'elles peuvent et doivent contribuer à

éliminer les irritants du type de ceux auxquels les universités ont eu à faire face dans un passé récent, comme le conflit résultant du programme fédéral des «Bourses du millénaire». Notre intervention devant cette Commission a pour objectif de proposer de telles avenues de solution.

### **Le cadre constitutionnel des travaux de la Commission**

Dans son document préparatoire à la consultation intitulé *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, la Commission dit considérer que « sa réflexion se place dans le cadre constitutionnel actuel ». Nous entendons respecter ce cadre.

Même si ce cadre est généralement bien connu et que la Commission le rappelle dans son document préparatoire et dans ses deux documents d'information intitulés *L'occupation effective des champs de taxation au Québec* et *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, il nous semble utile d'insister sur le fait que la Constitution canadienne accorde aux provinces la compétence en matière de santé, d'éducation et de services sociaux, domaines dans lesquels les dépenses de programmes ont connu au cours des dernières décennies des augmentations considérables pour atteindre 120 milliards de dollars en 2000-2001. À titre de comparaison, les principaux programmes relevant du gouvernement fédéral, prestations aux aînés, assurance-emploi, défense nationale et affaires indiennes ne représentaient pour la même année que 50 milliards de dollars.

Pour ce qui est des revenus à partir desquels ces dépenses sont financées, ils dépendent des champs de taxation qui sont dévolus aux deux paliers de gouvernement. Ceux-ci ont considérablement évolué depuis l'entrée en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867. Les provinces avaient alors le pouvoir de taxation directe, principalement l'impôt foncier, alors que le gouvernement fédéral avait le pouvoir de taxation indirecte, principalement les tarifs douaniers et les taxes d'accise, à une époque où les dépenses sociales étaient encore peu développées. L'essor de ces dépenses dans les premières décennies du siècle dernier et les efforts des provinces pour récupérer les pouvoirs fiscaux auxquels elles avaient renoncé en faveur du gouvernement fédéral pendant les années de guerre de 1939 à 1945 ont ouvert, au lendemain de la guerre, une longue période de relations tendues entre le gouvernement central et les provinces, principalement le Québec, revendiquant les revenus suffisants pour s'acquitter de responsabilités qui leur reviennent en vertu de la Constitution.

### **Intrusions fédérales en terrain provincial**

En guise de réponse au déficit entre les revenus de taxation insuffisants des provinces et les dépenses croissantes relevant de leur compétence, le gouvernement fédéral s'est infiltré progressivement dans des domaines de compétence provinciale, imposant sa contribution au financement de dépenses qui ne relèvent pas de lui en vertu de la Constitution, par le biais de programmes de divers types (assurance-hospitalisation, assurance-santé, enseignement postsecondaire, assistance publique), plutôt que de remettre aux provinces le pouvoir de taxation qui leur aurait permis de s'acquitter en toute autonomie de leurs responsabilités. D'abord à frais partagés du milieu des années

cinquante au milieu des années soixante-dix, ces programmes ont été remplacés pendant les vingt années suivantes par une formule de financement mixte, à frais partagés pour le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et en bloc pour le Financement des programmes établis (FPE) qui regroupait les programmes d'assurance-hospitalisation, d'assurance-santé et d'enseignement postsecondaire.

Depuis 1996, un programme unique est en vigueur, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Il est financé en bloc, de manière discrétionnaire et ne prévoit aucune indexation automatique. Il comprend notamment le volet du financement de l'enseignement postsecondaire. Un aspect fondamental mis en lumière dans les documents de la Commission<sup>1</sup> et sur lequel nous voulons insister est la nette tendance à la baisse, depuis le milieu des années quatre-vingt, de l'apport fédéral prévu au chapitre du TCSPS et de ses prédécesseurs pour l'ensemble des provinces et pour le Québec en particulier, de 23 % des dépenses en santé, en éducation et en services sociaux en 1984-1985 à un niveau prévu de 14 % en 2005-2006, après avoir connu un creux de 11 % en 1998-2000<sup>2</sup>.

### Déséquilibre fiscal

La FQPPU ne peut que constater avec la Commission l'existence d'un déséquilibre fiscal, caractérisé par le fait que les provinces ont des revenus insuffisants pour financer les dépenses relevant de leurs compétences, alors que le gouvernement fédéral dispose de revenus excédant largement ce qui est nécessaire au financement des dépenses relevant de ses propres compétences. De 3,5 milliards de dollars en 1997-1998, le surplus budgétaire fédéral n'a cessé d'augmenter pour passer à 15 milliards de dollars en 2000-2001, alors que les provinces, à l'exception de l'Alberta dont les revenus pétroliers et gaziers la placent dans une situation privilégiée, arrivent à peine à maintenir l'équilibre budgétaire. Mieux, selon des prévisions de l'économiste G.C. Ruggeri présentées à la Conférence des premiers ministres de l'été dernier, les surplus fédéraux pourraient d'ici vingt ans, selon divers scénarios, atteindre de 118 à 165 milliards de dollars, alors que le solde budgétaire des provinces pourrait se situer, lui, entre un déficit de 17 milliards de dollars et un surplus de 5 milliards de dollars<sup>3</sup>.

La FQPPU souscrit également aux remarques de la Commission quant aux effets pervers de l'intrusion du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces, comme le fait d'entraîner des dédoublements coûteux, de lier l'attribution du financement au respect par les provinces de certaines conditions ou normes dites « nationales » et de

<sup>1</sup> Graphique 4, page 10 de *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal* et Graphique 6, page 13 du document *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*.

<sup>2</sup> Il s'agit du TCSPS versé en espèces. Le gouvernement fédéral considère que le montant réel du TCSPS consenti aux provinces est près du double de ce montant parce qu'il comprendrait également le montant équivalent aux points d'impôt rétrocedés aux provinces en 1977. Les provinces, pour leur part, considèrent que cette prétention fédérale est illégitime. Elles s'appuient sur le fait que la plupart des experts partagent ce point de vue, y compris le Forum national sur la santé mis sur pied par le gouvernement fédéral lui-même (*Les programmes...*, p. 14).

<sup>3</sup> G.C. Ruggeri, *A Federation out of Balance - Update*, Vaughan Chair in Regional Economics, Department of Economics, University of New Brunswick, 2001.

priver des fonds fédéraux les provinces qui refuseraient de participer aux programmes d'initiative fédérale ou de se soumettre aux normes « nationales ». Dans le domaine de l'éducation postsecondaire, les exemples des « Bourses du millénaire » et des « Chaires canadiennes de recherche » sont les exemples récents les plus percutants de ce type d'empiètement. Pour les seules « Bourses du millénaire », il s'agit d'une intrusion fédérale de 2,5 milliards de dollars dans un domaine de compétence provinciale.

### **Un remarquable consensus**

Au cours des cinquante dernières années au Québec, un remarquable consensus des gouvernements successifs, quels que soient les partis politiques qui les ont formés, s'est exprimé pour faire valoir le droit inconditionnel du Québec d'intervenir dans les champs de compétence qui lui sont reconnus par la Constitution et s'opposer aux empiètements systématiques du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale. De l'Union nationale de Maurice Duplessis dans les années 1950 au Parti québécois de René Lévesque à la Conférence de Charlottetown en 1984, ou de Lucien Bouchard dans le cadre des négociations sur une nouvelle *union sociale* en 1997 et de Bernard Landry aujourd'hui, en passant par le Parti libéral de Jean Lesage de la Révolution tranquille, de Robert Bourassa du début des années soixante-dix et d'après 1985, et de Jean Charest aujourd'hui, un même ensemble de revendications est mis de l'avant, au-delà des variantes de formulation: reconnaissance de l'autonomie des provinces, occupation complète par elles de leurs champs de compétence, reconnaissance du droit de retrait des provinces des programmes fédéraux avec pleine compensation, revendication de droits additionnels de taxation pour les provinces et de libre disposition des revenus ainsi récupérés aux fins de leurs dépenses dans leurs champs de compétence.

### **Rétablir le niveau du transfert fédéral ...**

La FQPPU ne peut qu'être solidaire de ces revendications qui ont réuni un tel consensus depuis plus d'un demi-siècle. Dans l'esprit de ce consensus, nous estimons qu'il est raisonnable aujourd'hui de proposer devant cette Commission que le gouvernement du Québec exige au minimum, pour contrer la baisse relative draconienne des transferts fédéraux en matière sociale survenue depuis le milieu des années 1980 ainsi que le pouvoir unilatéral du gouvernement fédéral qui lui a permis d'agir en ce sens, que ces transferts soient rétablis à leur niveau de 23 % des dépenses des provinces en santé, éducation et services sociaux observé en 1984-1985, date, rappelons-le, qui a marqué le début des compressions dramatiques dont les universités souffrent encore aujourd'hui.

### **... et le verser en points d'impôt additionnels ...**

Nous sommes par ailleurs d'avis que, rétabli à ce niveau, le transfert fédéral ne devrait plus être versé en espèces, mais que le Québec, tout comme les autres provinces si elles le demandent, doit se voir remettre, sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers, le pouvoir d'encaisser lui-même l'équivalent de la part qui lui revient, par le biais d'un espace fiscal accru, celui du gouvernement fédéral diminuant d'autant. L'obtention de ces points d'impôt additionnels est le moyen de s'acquitter en toute

autonomie d'obligations de dépenses qui reviennent aux provinces en raison même de la Constitution, d'échapper au pouvoir discrétionnaire du gouvernement fédéral dans des domaines qui ne sont pas de sa compétence et de s'assurer de revenus stables qui évoluent à la hausse, au rythme de la croissance du Produit intérieur brut. Nous sommes d'autant plus à l'aise de proposer cette récupération de points d'impôt que nous nous joignons ainsi à un très large éventail d'experts, d'organisations et de partis politiques, au Québec et au Canada qui sont de cet avis.

... « **indexés** » ...

Nous croyons par ailleurs qu'en raison d'une hausse prévisible plus rapide des coûts des dépenses de santé, d'éducation et de services sociaux que du PIB, le nombre de points d'impôt à récupérer devra être indexé au fil des années pour tenir compte d'une telle hausse plus rapide le cas échéant, et que puisse être ainsi maintenue intacte la capacité de financer les services auxquels nous sommes en droit de nous attendre. Une telle proposition d'ajustement à la hausse plus rapide que celle du PIB est loin d'être exagérée lorsqu'on sait qu'une proposition analogue a été évoquée, dans le cas d'un TCSPS en espèces, dans le *Rapport des ministres des finances des provinces et des territoires* préparé en vue de la Conférence des premiers ministres qui a eu lieu en août dernier.

... **avec des dispositions particulières**

Il va sans dire que de tels changements ne peuvent se faire aussi rapidement dans certains domaines que dans d'autres. Nous pensons en particulier au domaine du financement de la recherche universitaire dont une part fort importante continue à être assurée au Québec par l'intermédiaire des conseils de recherche fédéraux. Dans l'hypothèse d'un remplacement de l'actuel TCSPS en espèces (qui comprend le volet de financement de l'enseignement postsecondaire et son sous-volet des subventions à la recherche) par la récupération de points d'impôt, il faudrait évidemment prévoir des dispositions qui seront de nature à assurer l'amélioration des conditions du financement de la recherche; on comprend que dans ce domaine, l'attribution des fonds repose sur le mérite des demandes et que leur répartition entre les provinces peut difficilement ne dépendre, par exemple, que de critères comme le poids relatif du Québec dans la population ou le PIB de l'ensemble du Canada.

## **La péréquation**

Venons-en maintenant à cet autre mécanisme de transfert du gouvernement fédéral aux provinces qu'est la péréquation, mécanisme dont l'objectif est, en vertu de l'Acte constitutionnel de 1982, « de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ».

Nous voulons d'abord exprimer notre appui aux propositions formulées en juin dernier par la Conférence des ministres des Finances en faveur de la suppression du plafond des paiements de péréquation imposé depuis 1982 par le gouvernement fédéral, et de



l'augmentation de ces paiements en fonction de l'augmentation du PIB. Nous estimons également que les discussions doivent se poursuivre sur l'éventualité d'un retour à l'utilisation de la norme de calcul fondée sur les dix provinces en lieu et place de la norme des cinq provinces qui est actuellement utilisée.

## **Conclusion**

En résumé, la FQPPU adhère au principe de l'autonomie des provinces et de l'occupation complète par elles des champs de compétence qui leur sont dévolus de par la Constitution et plaide en faveur de la reconnaissance de leur droit de retrait des programmes fédéraux avec pleine compensation et libre disposition des revenus ainsi récupérés. Aux fins de la résorption du déséquilibre fiscal, elle recommande :

- que les transferts fédéraux aux provinces au titre du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) soient rétablis à leur niveau de 23 % des dépenses des provinces en santé, éducation et services sociaux, en vigueur en 1984-1985, avant la grande vague de compressions dont les universités ont été particulièrement victimes;
  - que le Québec, ou toute autre province, en obtienne sur demande le versement, non plus en espèces, mais sous forme de points d'impôt sur le revenu des particuliers;
  - que le nombre de points d'impôt ainsi récupérés soit indexé si nécessaire au fil des années pour tenir compte d'une éventuelle hausse plus rapide des coûts des programmes sociaux que du PIB, et que puisse être ainsi maintenue intacte la capacité de financer ces programmes;
  - que, dans l'hypothèse d'un remplacement de l'actuel TCSPS en espèces par la récupération de points d'impôt, des dispositions particulières soient prévues de manière à assurer l'amélioration des conditions du financement des universités en général, et de la recherche universitaire en particulier;
  - que soit supprimé le plafond des paiements de péréquation et que leur niveau soit indexé en fonction de l'augmentation du PIB.
-