



**Confédération
des syndicats nationaux**

Commentaires présentés par la
Confédération des syndicats nationaux
au Comité permanent des finances
dans le cadre des consultations
prébudgétaires 2009

Ottawa, le 9 octobre 2009

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
tél. : 514-598-2271
télééc. : 514-598-2052
www.csn.qc.ca

Dans le contexte de la crise économique et financière qui secoue le monde depuis l'automne 2008, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes invite les Canadiennes et les Canadiens ainsi que les organisations de la société civile à se prononcer sur deux questions générales dans le cadre du processus menant au dépôt du budget 2010-2011. La première question du comité concerne l'identification des mesures fiscales, budgétaires et financières qui permettraient de garantir au Canada un avenir prospère et durable. La deuxième question concerne, elle aussi, les mesures fiscales, budgétaires et financières, l'objectif étant cette fois-ci de déterminer lesquelles sont les plus efficaces dans le cadre d'une politique de relance de l'économie. Le présent texte fait état des options privilégiées par la CSN à l'occasion du prochain budget.

Mesures gouvernementales visant à garantir un avenir prospère et durable

1) Réforme du programme d'assurance emploi

- Lors des deux dernières décennies, le programme d'assurance emploi a été amoindri par plusieurs réformes successives, principalement sous l'égide de gouvernements libéraux, de telle sorte que plus de la moitié des travailleuses et des travailleurs qui perdent en ce moment leur emploi n'ont pas accès aux prestations d'assurance emploi. Pour la première fois, les Canadiens doivent traverser une récession sans un programme valable de remplacement de revenu pour les chômeurs. Au moment où ils en ont le plus besoin, les Canadiens découvrent qu'une composante majeure du filet de sécurité sociale n'est pas à la hauteur, et qu'une fois de plus le gouvernement fédéral ne répond que très partiellement aux besoins de la population. Selon une étude récente de l'économiste Lars Osberg¹, la protection offerte aux travailleurs par le programme d'assurance emploi est très inférieure à ce qu'offrent, en moyenne, les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette situation doit changer et le gouvernement fédéral doit assumer d'une façon beaucoup plus convaincante ses responsabilités en matière de politique sociale. Le gouvernement conservateur, qui est au pouvoir depuis près de quatre ans, a fait très peu pour corriger la situation. Le budget 2009-2010 a fait augmenter de cinq semaines la durée maximale des prestations régulières d'assurance emploi pour les deux prochaines années. Un comité composé de conservateurs et de libéraux a étudié certaines options de réforme (le premier ministre n'a montré une ouverture à l'élargissement de l'assurance emploi qu'aux travailleurs autonomes), mais ses travaux se sont abruptement terminés sur un constat d'échec. Tout cela est tout à fait insuffisant. Pendant ce temps, le taux de chômage continue d'augmenter rapidement au Canada.

¹ *Canada's Declining Social Safety Net – The Case for EI Reform*, Lars Osberg, CCPA, juin 2009.

- Une réforme du programme d'assurance emploi est nécessaire pour plusieurs raisons. D'abord pour l'équité, puisque la majorité des travailleurs qui contribuent au régime d'assurance emploi s'attendent à pouvoir en bénéficier lorsqu'ils perdent leur emploi, ce qui n'est pas le cas actuellement, et ce, depuis plusieurs années. Des raisons d'ordre économique peuvent aussi être invoquées, puisqu'en réduisant la générosité du programme d'assurance emploi au fil des ans, le gouvernement fédéral a abdiqué une part importante de ses responsabilités en matière de stabilisation macroéconomique (le programme d'assurance emploi est l'un des principaux stabilisateurs automatiques). Ajoutons que le caractère inadéquat du programme d'assurance emploi canadien ajoute une pression considérable sur les programmes de sécurité du revenu des provinces, la contribution fédérale à ces programmes ayant d'ailleurs beaucoup diminué à la suite de la réforme des transferts fédéraux dans les années 90 (le financement par personne de l'aide sociale pénalise grandement les provinces qui, comme le Québec, connaissent un problème à ce chapitre). Pour les raisons énoncées précédemment, et d'autres encore, la CSN estime qu'il est urgent d'apporter des changements au régime d'assurance emploi pour améliorer l'accessibilité, augmenter le taux des prestations et abolir le délai de carence. Voici des propositions précises que la CSN partage avec la coalition des Sans-Chemise :

- Établir un seuil d'admissibilité de 360 heures pour toutes les régions, ce qui améliorerait l'accessibilité du programme. La Banque Toronto-Dominion estime le coût de cette revendication à un milliard de dollars².
- Éliminer le délai de carence de deux semaines, qui pénalise injustement les prestataires.
- Augmenter le taux de remplacement du revenu de 55 % à 60 % du salaire gagné, en basant le calcul des prestations sur les 12 meilleures semaines de travail.
- Mettre sur pied un programme de soutien de revenu pour les travailleuses et les travailleurs âgés. Plusieurs personnes âgées qui auront perdu leur emploi au cours de l'actuelle récession ne pourront plus jamais accéder au marché du travail : il est urgent de leur offrir une passerelle pour qu'ils puissent se rendre à la retraite dans la dignité.

2) Réforme du fédéralisme fiscal

Le gouvernement conservateur, depuis le budget 2007-2008, répète à qui veut l'entendre que la question du déséquilibre fiscal est réglée. La CSN, comme

² *Is Canada's employment insurance program adequate ?*, Grant Bishop et Derek Burleton, Banque Toronto-Dominion, 30 avril 2009.

beaucoup d'autres groupes au Québec, considère que le déséquilibre fiscal, contrairement aux prétentions du gouvernement Harper, persiste et continue d'handicaper le financement et le développement des services publics et des programmes sociaux au Québec, comme dans les autres provinces. Voici quelques constats et commentaires relatifs à l'évolution récente du fédéralisme fiscal :

- Certains seront sans doute d'avis que la question du déséquilibre fiscal n'a plus de pertinence dans le contexte de la récession actuelle et, au moment où le gouvernement fédéral prévoit une série de déficits budgétaires, le retour à l'équilibre budgétaire étant prévu, au mieux, en 2013-2014. À cela, nous répondons que les questions touchant au fédéralisme fiscal sont à l'ordre du jour, bon an mal an, depuis la fondation du Canada en 1867. Qui plus est, des modifications importantes aux accords fiscaux entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux sont souvent survenues à l'occasion de période de difficultés budgétaires beaucoup plus grandes que celles que nous connaissons actuellement. Par exemple, le transfert de points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces de 1977, pour le financement des services de santé et l'éducation postsecondaire, s'est produit à un moment où le gouvernement fédéral enregistrait des déficits budgétaires importants depuis plusieurs années. La situation des finances publiques n'est donc pas en soi un empêchement à la révision du fonctionnement du fédéralisme fiscal. Et c'est encore plus vrai en ce moment, puisque malgré le tapage autour de l'ampleur des déficits à venir, le bureau du directeur parlementaire du budget a établi récemment que les déficits structurels prévus d'ici 2013-2014 sont faibles relativement à la taille de l'économie³. Ces déficits totalisent moins de 1 % du PIB potentiel pour chaque année de l'horizon de prévision, alors que les déficits structurels des périodes 1981-1986 et 1990-1995 s'élevaient respectivement à 5,3 % et 4,0 % du PIB potentiel. La situation actuelle des finances publiques ne justifie donc pas la mise en veilleuse des discussions sur les améliorations à apporter au fédéralisme fiscal, d'autant plus que la qualité des services publics et des programmes sociaux est un facteur déterminant du développement économique et social.
- S'il est vrai que le budget fédéral 2007-2008 comportait certains changements propres à réduire le déséquilibre fiscal entre Ottawa et Québec, il est tout aussi vrai que le principal changement qui favorisait le Québec dans ce budget, soit la bonification des paiements de péréquation, a été annulé dès le début du ralentissement économique à l'automne 2008. Avec la modification unilatérale de la formule de péréquation par le gouvernement fédéral, le Québec perd donc le seul gain véritable issu du règlement partiel du déséquilibre fiscal dans le cadre du budget 2007-2008.

³ *Évaluation économique et budgétaire*, Bureau du directeur parlementaire du budget, 6 juillet 2009 (texte français révisé août 2009).

Il est donc inexact de prétendre, comme continue à le faire le gouvernement, que la question du déséquilibre fiscal est réglée. Par ailleurs, depuis les élections fédérales de 2008 il est devenu très clair que l'intérêt du gouvernement conservateur pour le règlement du déséquilibre fiscal et pour la limitation du pouvoir fédéral de dépenser n'était que pure stratégie politique visant l'obtention d'une majorité à la Chambre des communes avec l'aide des Québécoises et des Québécois. Cette stratégie ayant échoué, le gouvernement Harper montre son vrai visage.

- Les transferts fédéraux au titre de la santé, de l'éducation postsecondaire et de l'aide sociale ont augmenté moins rapidement au Québec qu'ailleurs ces dernières années, parce qu'ils ne se font plus sur la base des besoins et du partage des coûts, mais plutôt en fonction du nombre d'habitants par province. Ce mode de répartition inéquitable fait en sorte que les transferts que le Québec reçoit pour les programmes sociaux sont de 28 % inférieur à ce qu'ils étaient en 1994-1995, alors qu'ils ont augmenté de 45 % en Alberta, même si cette province est à l'évidence beaucoup plus riche que le Québec et les autres provinces⁴.

Au chapitre de l'aide sociale, ce mode de financement fait en sorte que le gouvernement albertain reçoit 11 607 \$ pour chaque prestataire, comparativement à 2 788 \$ pour le Québec. Pourtant, une personne apte à travailler recevant de l'aide sociale n'a droit qu'à 4 824 \$ par année en Alberta.

La formule de financement par personne est tout aussi aberrante dans le cas du système public de santé et de services sociaux puisqu'elle pénalise les provinces dont la population comporte plus de personnes âgées, comme le Québec. Par ailleurs, la contribution fédérale au financement du système public de santé au Canada demeure trop faible et empêche les provinces de développer l'offre de services et de répondre aux besoins de la population. Ce faisant, le gouvernement fédéral se fait complice de la privatisation progressive du système public de santé, alors même que les Américains semblent avoir compris l'intérêt de se doter d'un tel programme social.

Dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, on observe le même phénomène : le niveau de financement fédéral par étudiant universitaire au Québec est le troisième plus faible au Canada, toujours en raison de la norme de financement par personne. Au-delà de la répartition des transferts fédéraux entre les provinces, la faible croissance de l'enveloppe globale dédiée à l'éducation postsecondaire pose problème, notamment dans le contexte d'une économie reposant de plus en plus sur le savoir et de la nécessaire croissance de la

⁴ *Déséquilibre fiscal – Le problème demeure entier*, Alain Noël, Nicolas Marceau, Andrée Lajoie, Luc Godbout, Le Devoir, 17 juin 2008.

productivité au Canada pour pallier au vieillissement de la population et assurer une croissance acceptable du niveau de vie. Il est notoire que les dépenses du Canada en éducation ont diminué au cours de la dernière décennie par rapport à celles des autres pays développés et que cette tendance a un impact sur la performance⁵. Au Canada, le taux de diplomation au niveau secondaire est de 25 % inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (ce problème étant particulièrement aigu chez les garçons). Le taux de diplomation au niveau postsecondaire est désormais lui aussi inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Il est clair que les provinces ne peuvent tout faire seules et que le gouvernement central doit augmenter sa contribution. Rappelons que le gouvernement du Québec attend toujours les 800 millions de dollars additionnels qui permettraient de retrouver le niveau de financement fédéral de 1994-1995 en termes réels dans le domaine de l'éducation postsecondaire.

3. *Mesures gouvernementales visant à assurer la relance économique*

En prenant en compte les contributions attendues des provinces et des municipalités, les sommes consacrées au plan de relance économique du budget 2009-2010 représentent environ 2 % du PIB canadien. L'ampleur du plan de relance est donc conforme à ce que recommandait le Fonds monétaire international (FMI). Toutefois, un plan n'est qu'un plan et ce qui importe est de savoir si l'argent sera effectivement dépensé. Comme le souligne le bureau du directeur parlementaire du budget, au sujet des fonds réservés aux projets d'infrastructures intergouvernementaux, il est arrivé souvent ces dernières années que le gouvernement n'utilise pas la totalité des fonds dédiés à ces investissements (lors des deux derniers exercices financiers, le tiers des fonds destinés aux infrastructures est demeuré inutilisé). Le gouvernement doit s'assurer que cette situation ne se reproduise pas et que l'intégralité du plan de relance soit mise en œuvre. Les quelques signes de reprise économique qui se manifestent ne doivent pas inciter le gouvernement à se mettre, dès à présent, en mode de retour à l'équilibre budgétaire. Le marché du travail continue de se dégrader rapidement. En juillet, le taux de chômage canadien était de 8,6 % (ce taux était de 9,3 % en Ontario et il n'était pas beaucoup plus faible au Québec, à 9,0 %). Par rapport au sommet d'octobre 2008, il s'était perdu 414 400 emplois au Canada. La récession actuelle a fait baisser le niveau d'emploi de 2,4 % (nous nous approchons donc de la diminution observée de l'emploi lors de la récession de 1990-1992, soit 3,3 %). En juillet, il s'est perdu 44 500 emplois au Canada, dont 37 100 au Québec. L'OCDE prévoit que le taux de chômage s'établira à 9,8 % en 2010 au Canada. Même si certains indicateurs économiques prennent du mieux, la croissance sera lente au cours des prochaines années, ce qui justifie encore le maintien des politiques expansionnistes, tant au plan monétaire que fiscal/budgétaire. Ce n'est absolument pas le moment de faire une obsession des déficits budgétaires, qui

⁵ *How are we doing on social policy ? Is the recession paralyzing or transformative ?*, Don Drummond et Grant Bishop, Banque Toronto-Dominion, 24 août 2009.

jouent un rôle crucial, pour mitiger le ralentissement économique et qui sont essentiellement conjoncturels comme l'a souligné le bureau du directeur parlementaire du budget.

Concernant le plan de relance du gouvernement en tant que tel, la CSN a un certain nombre de commentaires et de revendications à formuler :

- En matière de soutien aux secteurs en difficulté, le plan de relance du budget 2009-2010 et les mesures annoncées depuis ne sont pas équitables pour l'ensemble des régions du Canada. L'Ontario obtient manifestement la part du lion, alors que les problèmes du Québec dans les secteurs manufacturier et forestier ne sont pas pris au sérieux. À l'occasion du budget, le gouvernement a consenti à l'industrie automobile, concentrée pour l'essentiel en Ontario, des prêts et des garanties de prêts de 3,4 milliards de dollars. L'industrie forestière canadienne, dans son ensemble, n'a obtenu que 170 millions de dollars. Depuis le budget, le gouvernement a ajouté 8 milliards de dollars en aide financière à l'industrie automobile. Le gouvernement a aussi annoncé un milliard de dollars de plus pour le secteur forestier pour la période allant de 2010-2011 à 2012-2013 (il s'agit du nouveau programme d'écologisation des pâtes et papiers, annoncé le 17 juin 2009, qui ne trouvera pas d'application à court terme et qui profitera surtout aux industries de la Colombie-Britannique). L'essentiel du soutien au secteur manufacturier va au secteur automobile. Pourtant, à plusieurs égards, la crise du secteur de l'automobile ontarien est structurelle, non pas conjoncturelle, tout comme la crise du secteur manufacturier québécois. Depuis plusieurs années, le Québec ne réussit pas à obtenir l'aide financière nécessaire d'Ottawa pour relancer ses secteurs manufacturier et forestier, mais à la faveur de la récession, les milliards pleuvent sur l'Ontario : deux poids, deux mesures. Mentionnons également l'entente récente concernant l'harmonisation de la taxe de vente ontarienne à la TPS, qui vaudra une compensation de 4,3 milliards de dollars à l'Ontario, alors que la taxe de vente du Québec (TVQ), qui est pratiquement harmonisée avec la TPS depuis près de deux décennies, n'a jamais valu quelque compensation que ce soit au Québec
- Lors du dépôt du budget 2009-2010, la CSN a déploré le fait que d'un budget à l'autre, le Canada s'éloignait constamment des objectifs du protocole de Kyoto. Le plan de relance du budget réservait d'ailleurs la portion congrue aux investissements en environnement. Pourtant, la crise économique et la nécessité de recourir à des déficits importants pour soutenir l'activité constituent une conjoncture favorable pour accélérer les investissements et ainsi faire la transition vers l'économie de demain, une économie qui se conforme aux principes du développement durable. Pour la première fois, le Canada a reconnu qu'un large consensus scientifique existait selon lequel l'augmentation de la température moyenne globale de

la planète ne doit pas excéder plus de 2 degrés Celsius les niveaux préindustriels. Ce virage ouvre la porte à une révision en profondeur de l'approche environnementale du gouvernement conservateur. Pour la CSN, il n'est pas trop tard pour donner une coloration beaucoup plus environnementale au plan de relance économique en cours. Par exemple, le gouvernement pourrait bonifier son soutien aux transports collectifs, aux énergies vertes et renouvelables, à l'efficacité énergétique. Par ailleurs, il deviendra de plus en plus inacceptable d'accorder des aides fiscales à l'industrie pétrolière, particulièrement aux sables bitumineux, alors que l'OCDE propose l'abolition de ces mesures depuis plusieurs années.