



Commentaires de la
Confédération des syndicats nationaux

Au Comité permanent des finances
sur les consultations prébudgétaires 2010

26 octobre 2010

Introduction

Évolution récente de la conjoncture économique

Le gouvernement se plaît à dire que la récession est terminée et que la priorité est maintenant de réduire le déficit budgétaire. Or, la situation n'est pas aussi simple. Selon les estimations les plus récentes de la Banque du Canada (20 octobre 2010), la croissance économique a fortement ralenti au troisième trimestre de 2010 et s'annonce lente à moyen terme (2,3 % en 2011 et 2,6 % en 2012). Le taux de chômage demeure élevé à 8 % en septembre et la création d'emplois prévue d'ici 2012 ne permettra pas d'en revenir rapidement au taux de chômage d'avant la récession.

Le secteur du logement, de même que celui des dépenses de consommation des ménages, ne sera pas aussi dynamique que lors des dernières années, en raison notamment de l'endettement croissant des particuliers. Du côté des exportations nettes, il y a aussi beaucoup d'incertitudes : le dollar canadien est près de la parité avec le dollar américain et les perspectives de croissance aux États-Unis, qui demeurent toujours le principal marché d'exportation du Canada, se sont amenuisées passablement. Cela viendra donc contraindre la relance des exportations, qui dépendent de la relance économique nord-américaine et mondiale. Ajoutons qu'on observe actuellement une décélération de la croissance dans les pays émergents, ce qui devrait avoir pour effet de contenir les prix des produits de base (hydrocarbures, métaux, céréales, etc.).

La croissance des exportations nettes est aussi menacée par la turbulence actuelle sur le marché des changes. Les pays développés accusent certains pays émergents, notamment la Chine, de sous-évaluer leur monnaie afin de rendre plus compétitives leurs exportations et protéger leurs marchés intérieurs. Or, plusieurs pays développés, notamment les États-Unis, ont besoin d'exporter pour mettre derrière eux la récession et renouer avec la croissance.

Dans ce contexte, la CSN est d'avis que le gouvernement doit continuer d'utiliser tous les leviers dont il dispose pour soutenir la croissance économique. Non seulement la politique monétaire doit-elle continuer d'être accommodante, mais la politique fiscale et budgétaire doit continuer à jouer un rôle contracyclique. La récession est peut-être terminée d'un point de vue technique, mais cela est peu significatif. Les effets de la récession et de la crise financière, à plusieurs égards, sont encore présents et le gouvernement doit continuer d'intervenir dans l'économie de façon à nuancer la faiblesse de l'activité dans plusieurs segments du secteur privé.

Se lancer dans une politique d'austérité budgétaire et de lutte au déficit alors que la reprise est si fragile serait mal avisé, d'autant plus que par rapport aux

autres pays développés, le Canada dispose toujours d'une marge de manœuvre financière appréciable. Ainsi, le déficit budgétaire de l'exercice financier 2009-2010 ne représentait que 3,6 % du PIB et était largement conjoncturel, en plus d'être gonflé par les dépenses du plan de relance économique; le déficit de 1992-1993 représentait 5,6 % du PIB et était largement structurel; la situation en 1984-1985 était pire, alors que le déficit budgétaire représentait 8,3 % du PIB. Pour ce qui est de la dette nette du Canada, qui est déjà passablement plus faible que celle des autres pays du G7, elle augmentera beaucoup moins rapidement que dans ces pays d'ici 2014 (selon le FMI, cette augmentation ne sera que de 5,9 % au Canada, contre 24,7 % en Allemagne, 28,8 % en France, 42,6 % aux États-Unis, 53,5 % au Royaume-Uni, 24,4 % en Italie et 63,1 % au Japon). La position relative du Canada s'améliorera donc grandement au chapitre de la dette nette lors des prochaines années.

Les déficits prévus à moyen terme seraient encore moindres, si le gouvernement n'avait pas décidé de maintenir les baisses d'impôt sur les sociétés annoncées lors des budgets antérieurs. Alors que la plupart des pays développés ont compris que l'assainissement des finances publiques passe par un relèvement de la fiscalité, le Canada ajoute artificiellement à ses déficits budgétaires en continuant d'accorder des baisses d'impôt aux entreprises. Pour financer de telles réductions du fardeau fiscal des entreprises, le gouvernement choisit notamment d'appliquer un plan de compressions aux dépenses des ministères, qui seront gelées de 2010-2011 à 2012-2013. Selon la CSN, il est peu probable que les baisses d'impôt octroyées aux entreprises se traduisent par un regain de l'investissement dans le contexte actuel, alors que le recours aux dépenses publiques continue d'être nécessaire pour soutenir l'activité économique.

Priorités de la CSN en matière de finances publiques et de politiques économiques

Programmes d'infrastructures

Les programmes d'infrastructures du plan de relance du gouvernement sont assortis de dates butoirs. Les travaux d'infrastructures doivent être terminés à cette date, sans quoi le financement fédéral ne sera pas accessible. La date butoir pour les projets d'infrastructures dans le cadre du plan de relance économique est le 31 mars 2011; la date butoir pour les projets d'infrastructures dans le cadre du programme PRECO (programme dédié aux égouts et aqueducs) est le 31 décembre 2010. Ces dates butoirs sont irréalistes pour plusieurs raisons et doivent être reportées.

Premièrement, le fait que les négociations entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont traîné en longueur désavantage les municipalités du Québec. Selon la présidente du Conseil du trésor du gouvernement du Québec, l'application stricte des règles fédérales pourrait priver les municipalités québécoises d'environ 200 millions de dollars. La Fédération québécoise des municipalités (FQM) estime pour sa part que le tiers des projets financés au Québec (plus de 500 projets) ne pourront être complétés avant le 31 mars 2011. À l'échelle canadienne, le directeur parlementaire du budget estimait en août dernier que l'application stricte de la date butoir du 31 mars 2011 pourrait priver de plus de 500 millions de dollars les municipalités canadiennes.

Deuxièmement, des effets pervers résultent du maintien des dates butoirs. Il y a actuellement une surchauffe dans le secteur de la construction qui est actif au plan des infrastructures municipales, de telle sorte qu'on observe des pénuries de main-d'œuvre et de matériaux qui occasionnent une inflation du coût des projets. Il va de soi qu'un tel contexte d'urgence peut aussi avoir une incidence négative sur la qualité des travaux. Le report des dates butoirs viendrait éliminer la surchauffe inflationniste et assurerait non seulement que les contribuables en aient pour leur argent, mais que la qualité des infrastructures soit également au rendez-vous.

Les assurances du gouvernement conservateur à l'effet qu'il financera les travaux qui seront « virtuellement terminés » aux dates butoirs et qu'il se montrera « juste et raisonnable » sont insuffisantes. Le gouvernement du Canada ne doit pas chercher à économiser sur les fonds d'infrastructures promis dans le cadre du plan d'action économique du budget 2009. Les sommes budgétées pour les infrastructures doivent être dépensées intégralement. Le gouvernement canadien doit acquiescer à la motion unanime de l'Assemblée nationale du Québec, adoptée le 29 septembre dernier, qui demande un report des échéances pour les programmes d'infrastructure.

Renégociation des transferts fédéraux en santé

Même si l'accord sur les transferts fédéraux aux provinces au titre de la santé ne doit être renégocié qu'en 2014, les parties commencent déjà à se positionner. Le ministre des Finances du Canada a averti cet été que compte tenu de la série de déficits budgétaires auxquels fait face le Canada, les provinces ne pourront plus nécessairement compter sur la générosité dont Ottawa a fait preuve jusqu'ici. Pour ce qui est de la générosité du gouvernement fédéral, nous rappelons que le financement du gouvernement fédéral en santé ne représente que 25 % du total des dépenses provinciales, alors que cette part a déjà été de 50 %. Chose certaine, le ministre fait fausse route lorsqu'il suggère aux provinces d'enligner la croissance des dépenses de santé sur celle du PIB provincial. Ces deux taux de croissance n'ont aucun

rapport entre eux et il n'y a pas de raison, autre que purement comptable, pour qu'ils soient égaux. À la différence du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, comme le Québec, gèrent des services publics à la population, comme le système de santé et de services sociaux. La finalité du système public de santé et de services sociaux est de répondre aux besoins de la population : chaque jour, des gens se présentent dans les hôpitaux et s'attendent à une prestation de service. Même avec une croissance du financement moyenne de 6 % ces dernières années, le système peine à répondre à l'ensemble des besoins de la population, en raison des nombreux facteurs qui pèsent sur les coûts (médicaments, vieillissement de la population, etc.).

D'ici à 2014, la CSN s'attend à ce que le gouvernement respecte ses engagements et qu'il n'élimine pas les déficits budgétaires anticipés en coupant les transferts aux provinces au titre des programmes sociaux, notamment la santé et l'éducation postsecondaire.

Programme d'assurance-emploi

L'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC) comptait relever les cotisations des salarié-es au programme d'assurance-emploi de 15 cents à compter de janvier 2011, mais une fois de plus, le ministre des Finances vient de suspendre les pouvoirs de cet organisme « indépendant » et annonçait le 30 septembre dernier que la hausse de cotisations sera plutôt limitée à 5 cents par tranche de 100 \$ assurable en 2011 et de 10 cents pour les années subséquentes, jusqu'au retour à l'équilibre du compte d'assurance-emploi. La CSN aurait préféré que le taux de cotisation soit augmenté de 15 cents et qu'on laisse le soin à l'OFAEC de faire son travail. Cela aurait permis une bonification du programme d'assurance-emploi, dans le contexte d'une reprise économique qui s'annonce plus lente que prévue. Cela aurait permis une plus grande redistribution des revenus des travailleuses et travailleurs et des entreprises vers ceux qui sont le plus durement touchés par la récession que nous venons de connaître, les chômeurs, notamment les chômeurs de longue durée. La décision du gouvernement fédéral fait perdre 1,2 milliard de dollars aux chômeurs en 2011 et 600 millions de dollars pour les années subséquentes.

Plus fondamentalement, plusieurs raisons rendent nécessaire une réforme du programme d'assurance-emploi. Des raisons d'équité d'abord, 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 aussi, 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 suite à la réforme des transferts fédéraux dans les années 90 (le financement per capita de l'aide sociale pénalise grandement les provinces qui, comme le Québec, connaissent un problème à ce chapitre). Notamment, pour les raisons précédentes, 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 spécifiques que la CSN partage avec la coalition des Sans Chemises :

- 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 dollars¹.
- 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.

Commission des valeurs mobilières canadienne

La CSN déplore que le gouvernement fédéral ait décidé d'aller de l'avant avec le projet de création d'une Commission fédérale des valeurs mobilières qui remplacerait les 13 agences provinciales et territoriales. Au moins trois provinces, le Québec, l'Alberta et le Manitoba, sont opposées à la création d'une commission unique nationale. Le Québec et l'Alberta contestent la constitutionnalité de cette décision du gouvernement fédéral devant leurs cours d'appel, et le gouvernement fédéral a demandé un avis à la Cour suprême afin de déterminer s'il peut procéder. Ce champ de compétences est depuis toujours du ressort provincial et le gouvernement fédéral n'a pu produire jusqu'ici d'arguments convaincants qui justifieraient la remise en question du système actuel.

¹ *Is Canada's employment insurance program adequate ?*, Grant Bishop et Derek Burleton, Banque Toronto-Dominion, 30 avril 2009.

Le système canadien de régulation des valeurs mobilières, bien qu'il soit décentralisé, se classe parmi les meilleurs au monde selon les études de l'OCDE et du FMI, devant les organismes nationaux de réglementation des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie.

Clairement, le projet de commission fédérale des valeurs mobilières menace l'industrie financière du Québec, et notamment Montréal, industrie qui sera très affaiblie si les pouvoirs de réglementation des marchés financiers sont concentrés à Toronto, ce qui apparaît plus que probable. Les financiers de Bay Street ne cachent d'ailleurs pas leur appui à ce projet, à commencer par l'Association des banquiers canadiens et l'Association canadienne du commerce des valeurs mobilières. En plus de détruire des emplois dans le secteur financier, la création d'une commission fédérale des valeurs mobilières viendrait ôter au Québec un important levier de développement économique.

L'évolution du taux de change et ses impacts sur le secteur manufacturier

Suite aux chocs que représentent pour l'industrie de la production des biens l'appréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain, la montée en puissance des pays émergents, les difficultés économiques des États-Unis et la recrudescence prévisible des prix de l'énergie (au premier chef, le pétrole), des mesures spécifiques doivent être prises pour préserver des pans entiers des secteurs manufacturier et forestier. Il faut à tout prix éviter que le Canada en revienne à son rôle historique de réservoir de matières premières. Il faut éviter que l'économie canadienne ne fluctue selon le cours des hydrocarbures, des métaux industriels, etc. Une économie moderne se doit de compter sur un secteur manufacturier performant, à haute valeur ajoutée. Plusieurs industries du secteur des services dépendent d'ailleurs de l'activité du secteur manufacturier pour se développer.

Le gouvernement du Canada doit donc assumer son leadership et mettre en place une politique industrielle digne de ce nom. Le gouvernement paraît avoir pour seul objectif réel de mettre au point un environnement fiscal parmi les plus compétitifs au niveau international, la suite des choses devant être déterminée par le libre jeu du marché, par la concurrence entre les entreprises d'ici et d'ailleurs. Le gouvernement n'est pas favorable à l'introduction de mesures ciblées pour les secteurs en difficulté, pour assurer leur reconversion. Les pays qui réussissent sur la scène internationale agissent de façon proactive, en partenariat avec les entreprises et les travailleurs. Malgré les traités commerciaux signés par le Canada, le gouvernement n'est pas sans recours face aux problèmes du secteur manufacturier et du secteur de la

forêt². Malheureusement, dans plusieurs cas, le gouvernement laisse aller. Paradoxalement, les gouvernements provinciaux, notamment celui du Québec, sont plus actifs que le gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'aide aux secteurs en difficulté, ce qui est un non-sens compte tenu des marges de manœuvre financières plus restreintes des provinces.

Le gouvernement fédéral doit, de concert avec les provinces, développer une véritable politique industrielle. Le boom pétrolier qui profite à l'Alberta, la Saskatchewan et à Terre-Neuve explique pour une bonne part l'appréciation du dollar canadien vis-à-vis du dollar américain, qui est elle-même à l'origine d'une part importante des difficultés que connaissent les secteurs manufacturier et forestier canadien. La récession que nous venons de traverser a mis entre parenthèses pour un temps ce problème. Mais la sortie de crise des pays émergents, plus convaincante que celle des pays développés, se traduit par une pression à la hausse sur les prix des produits de base, dont le pétrole, bien évidemment. Avec pour résultat que le dollar canadien s'approche de la parité avec le dollar américain, ce qui menace encore une fois les exportations des secteurs manufacturier et forestier. Selon une projection faite par la Banque Nationale du Canada récemment, si le dollar canadien s'appréciait jusqu'à valoir 1,02 dollar américain en 2011, alors la marge bénéficiaire de 5 des 19 segments du secteur manufacturier canadien serait réduite à néant. Dans les autres segments de l'industrie manufacturière, les profits diminueraient de manière non négligeable. Le Québec et l'Ontario, où l'on trouve 80 % du secteur manufacturier canadien, paient donc chèrement cette corrélation entre la valeur du dollar canadien et le prix du pétrole.

Conséquemment, le gouvernement fédéral devrait, de toute urgence, avant que le prix du baril de pétrole ne remonte au sommet atteint en juillet 2008, mettre de l'avant des politiques visant à minimiser les impacts négatifs du boom de l'industrie pétrolière canadienne sur les autres secteurs d'activité, notamment les secteurs manufacturier et forestier. Dans une autre optique, il va aussi de soi que le développement de l'industrie des sables bitumineux doit être revu à la baisse, compte tenu des effets négatifs majeurs que cette industrie a sur le réchauffement climatique, effets qui annihilent tous les efforts de réduction de gaz à effet de serre que le Canada fait par ailleurs.

D'autre part, le gouvernement doit s'assurer que la Banque du Canada pratique une politique monétaire permettant d'éviter une appréciation indue du dollar canadien face au dollar américain. Ainsi, la banque centrale doit s'assurer que le taux d'intérêt directeur canadien n'est pas trop élevé par rapport au taux américain, de façon à ne pas provoquer une appréciation de la

² Les subventions suivantes sont admissibles selon les règles de l'OMC : 1) subventions pour la recherche & développement 2) subventions visant des régions désavantagées du point de vue socio-économique 3) subventions permettant l'adaptation des installations existantes aux nouvelles normes et lois environnementales.

valeur du dollar canadien qui serait nocive pour nos exportations. La décision récente de la Banque du Canada de laisser le taux cible de financement à un jour à 1 % était sans doute la bonne, puisque le taux directeur américain est toujours à 0 % et que les pressions inflationnistes demeurent faibles. Mais d'autres mesures plus structurantes devraient sans doute être prises afin d'éviter que le dollar canadien ne s'apprécie trop fortement et contribue ainsi à la désindustrialisation du Canada.

En guise de conclusion, la CSN considère que la reprise économique est loin d'être assurée. Des signes inquiétants persistent, la partie est loin d'être gagnée dans les économies les plus développées et en particulier, chez notre voisin du Sud.

Conséquemment, la CSN considère que le gouvernement fédéral doit poursuivre une stratégie interventionniste. Tout miser sur la lutte aux déficits budgétaires, au détriment de la relance économique, constituerait une grave erreur qui pourrait avoir des effets néfastes à court et moyen terme.