

Égalité des femmes et déséquilibre fiscal*

Les gouvernements canadiens – fédéral, provinciaux et territoriaux – discutent présentement du «déséquilibre fiscal». Un présumé «déséquilibre fiscal» semblerait actuellement exiger que les gouvernements fédéral et provinciaux prennent des mesures pour ajuster leurs relations fiscales. Des solutions radicales ont récemment été proposées pour résoudre ce «problème». Puisqu'elles vont affecter les modalités de prestation des programmes sociaux au Canada, les femmes doivent prêter attention à ces «solutions».

Argent, programme sociaux et droits des femmes

Les programmes sociaux canadiens sont essentiels à l'avancement des femmes. L'infrastructure de services sociaux et de programmes de soutien du revenu mise en place par le Canada au cours des cinquante dernières années s'est avérée essentielle pour améliorer l'accès des femmes à des emplois rémunérés et leur a ouvert la porte de l'enseignement supérieur et de la vie publique. Des services et programmes comme les soins de santé, l'aide sociale, les services de garde et l'aide juridique ont eu un effet égalitaire dans la vie des femmes. Ce sont des mécanismes cruciaux pour garantir la mise en oeuvre des droits humains que le Canada s'est engagé à promouvoir dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, la *Charte* et les traités internationaux des droits de la personne. Ils comprennent les droits à l'égalité, à la liberté et à la sécurité de la personne, et à un niveau de vie adéquat. En ratifiant la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, le Canada a convenu de «prendre ... toutes les mesures appropriées ... pour assurer le plein développement et le progrès des femmes».

Les droits humains que le Canada s'est engagé à promouvoir obligent les gouvernements à s'assurer de l'universalité de ces droits et à allouer des budgets suffisants pour financer les programmes sociaux. Ils exigent également que les gouvernements s'assurent que les programmes sociaux sont adéquats et uniformes dans tout le pays.

Parce que les programmes sociaux font partie intégrante de la vie des femmes et contribuent à déterminer les occasions dont elles peuvent bénéficier, les rouages de leur financement, la qualité des services accessibles et la disponibilité de ces programmes dans toutes les régions du pays sont importants pour chaque femme.¹

Que signifie pour les femmes le débat sur le «déséquilibre fiscal»?

Malgré l'utilisation de termes techniques comme «transferts de points d'impôt», le débat sur le déséquilibre fiscal concerne surtout le rôle du gouvernement fédéral et les moyens pour le Canada de maintenir une justice redistributive et des normes communes pour les programmes sociaux clés dans l'ensemble des provinces et territoires. Durant la dernière décennie, la population canadienne a assisté à l'érosion de programmes et services sociaux essentiels, avec des conséquences particulièrement néfastes sur les occasions offertes aux femmes et sur leur bien-être². De récentes propositions pour «résoudre» le «déséquilibre fiscal» en réduisant les impôts, en restreignant le rôle du gouvernement fédéral et en permettant à chaque province d'établir des priorités locales ne feront que miner davantage la viabilité des programmes sociaux qui jouent un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité et des droits humains des femmes.

Le débat entourant le déséquilibre fiscal peut passer inaperçu aux yeux de nombreuses femmes. Pour la plupart d'entre nous, les modes de financement et les politiques économiques ne sont pas des sujets de discussion très populaires dans nos vies quotidiennes. Mais les choix que font nos gouvernements auront des répercussions significatives sur les femmes, particulièrement les plus vulnérables – les mères seules, les femmes handicapées, racisées et/ou autochtones.

A ce jour, les discussions n'ont pas abordé de quelle manière le déséquilibre fiscal affecte les femmes, ni quelles seraient les conséquences potentielles sur l'égalité des femmes des «solutions» au «problème» du déséquilibre fiscal. En participant au débat, nous aurons l'occasion d'empêcher que se poursuive l'érosion des programmes sociaux pancanadiens et de sensibiliser et d'inciter le public à soutenir les services publics.

Définir les termes du débat sur le «déséquilibre fiscal»

Les gouvernements utilisent principalement deux véhicules fiscaux pour partager les ressources destinées à soutenir les programmes sociaux:

- **Les transferts fédéraux** – transferts du gouvernement fédéral aux provinces et territoires habituellement affectés à des dépenses dans les domaines de la

santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux reliés, parfois assortis de normes pour les programmes désignés.

- **Paiements de péréquation** – transferts sans affectations particulières destinés à niveler le terrain entre les provinces les plus riches et les plus pauvres.

Article 36 de la Constitution

La compréhension de l'article 36 de la Constitution canadienne est également importante dans ce débat en ce qu'il définit les engagements des gouvernements fédéral et provinciaux à fournir des programmes et services sociaux. Selon l'article 36:

... le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à

(a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être; ... et

(c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à 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.

Définir le déséquilibre fiscal

Deux types de déséquilibre fiscal ont fait l'objet de discussions:

- **Le déséquilibre fiscal vertical** concerne – selon certains – l'écart du à la plus grande capacité du gouvernement fédéral à se procurer des ressources pour s'acquitter de ses dépenses que celle des provinces. Le débat sur le déséquilibre fiscal vertical s'est intensifié après l'élimination par le gouvernement fédéral – au

milieu des années 1990 – du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), qui finançait l'aide sociale et les programmes reliés dispensés par les provinces, et les coupures au montant total des transferts fédéraux destinés aux programmes sociaux. Le Québec soutient qu'il existe, entre le gouvernement fédéral et le Québec, un déséquilibre fiscal causé par le déséquilibre structurel entre les dépenses dont le Québec est responsable et son accès aux recettes et l'insuffisance des paiements de transfert du gouvernement fédéral. Toutefois, tout le monde n'a pas la même approche au sujet du déséquilibre fiscal vertical. Certains experts constatent que divers groupes utilisent cette notion pour plaider en faveur des changements qu'ils souhaitent voir se produire dans les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux.³

- **Le déséquilibre fiscal horizontal** réfère aux différentes capacités des provinces les plus riches et les plus pauvres de réunir des fonds pour s'acquitter de leurs responsabilités. Le Programme de péréquation est le principal mécanisme qu'a utilisé le gouvernement fédéral pour tenter de s'assurer que les provinces disposent de revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables⁴. Même si le débat sur le déséquilibre fiscal horizontal a surtout consisté à s'assurer que le Programme de péréquation finance adéquatement les provinces les plus pauvres, l'Ontario a récemment allégué qu'elle verse une contribution trop importante aux autres provinces⁵. Il existe également des arguments quant à savoir si les revenus du pétrole et du gaz dans certaines provinces devraient être inclus dans le calcul des paiements de péréquation.

Résoudre le «problème» du déséquilibre fiscal

Divers intervenants ont proposé des «solutions» radicalement différentes au problème.

- En 1995, les provinces ont réagi aux coupures du gouvernement fédéral au financement des programmes sociaux en réclamant des mesures visant à éliminer ce qu'elles qualifiaient de déséquilibre fiscal vertical. Les provinces ont pointé les surplus accumulés par le gouvernement fédéral durant les années qui ont suivi les coupures de 1995 et leurs difficultés à financer les soins de santé et les autres

programmes sociaux. Les provinces ont allégué que le gouvernement fédéral pouvait plus facilement se procurer des ressources, tandis que les provinces, qui assurent la prestation des services qui comptent le plus pour la population canadienne, avaient été désagréablement surprises par les coupures au financement des programmes sociaux et incapables de réunir les fonds nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités. Pour résoudre le problème, elles ont demandé une augmentation du financement fédéral sous forme de transferts fédéraux⁶. Les transferts fédéraux en matière de soins de santé ont été augmentés, mais ceux qui étaient spécifiquement destinés au soutien de l'éducation postsecondaire et de l'aide sociale et des services reliés sont demeurés aux niveaux d'avant 1995. Les provinces ont également demandé au gouvernement fédéral de s'engager à modifier le Programme de péréquation.

Cependant, de récentes discussions sur le déséquilibre fiscal ont changé de cap et risquent de devenir plus menaçantes pour les droits à l'égalité de beaucoup de femmes dans tout le pays, particulièrement les femmes vivant hors Québec. Voici quelques-unes des propositions actuelles qui vont fragiliser les programmes sociaux et l'union sociale:

- Des groupes d'entreprises proposent que le gouvernement fédéral réduise ses impôts pour permettre aux provinces d'augmenter les leurs. Ces groupes proposent également que chaque gouvernement décide séparément des programmes sociaux qu'il fournira, y compris des normes de qualité et du caractère adéquat de ces programmes⁷. Directement ou indirectement, ces solutions impliquent le transfert de points d'impôt ou d'une «marge fiscale» aux provinces et privent le gouvernement fédéral de la capacité d'utiliser les transferts fédéraux pour répondre à des objectifs pancanadiens.
- Les conservateurs fédéraux déclarent que la solution au déséquilibre fiscal vertical consiste à éliminer les dépenses fédérales relatives aux programmes sociaux – comme le programme national de services de garde des libéraux et le financement directement affecté aux problèmes des sans-abri – dans des secteurs considérés comme étant de compétence provinciale, à réduire les impôts fédéraux et à limiter les dépenses à des domaines qui s'inscrivent dans des champs de compétence fédérale étroitement définis comme la défense, la sécurité à la frontière et la garde côtière⁸.

Principes pour la promotion des femmes

Il est important que les femmes s'impliquent dans ce débat. Voici quelques principes qui peuvent aider les femmes à progresser dans trois domaines – revenus, dépenses et processus:

Le gouvernement fédéral, le Québec et les autres provinces

- **Valoriser le rôle du gouvernement fédéral:** Le filet de sécurité sociale du Canada a principalement vu le jour par le biais du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Au cours des cinquante dernières années, le gouvernement fédéral a offert de l'argent aux provinces pour soutenir les soins de santé, l'aide sociale et d'autres programmes sociaux et il a assorti ce financement de conditions pour s'assurer que ces programmes répondent à certaines normes dans toutes les régions du pays. Cette utilisation du pouvoir de dépenser a permis d'assurer une certaine uniformité entre les types de programmes et services sociaux accessibles dans chaque province et territoire et de garantir leur qualité. La dernière décennie – depuis que le gouvernement fédéral a aboli le Régime d'assistance publique du Canada et réduit les montants des transferts fédéraux – nous a démontré sans l'ombre d'un doute, qu'en l'absence d'un leadership du gouvernement fédéral dans le domaine des politiques sociales, l'uniformité et la qualité des programmes et services sociaux dans toutes les régions ne pourra pas être maintenue. En d'autres mots, nous risquons de perdre l'engagement du Canada envers une «union sociale» dans laquelle les Canadiennes et les Canadiens partagent les ressources en vue de s'assurer que tout le monde bénéficie d'une alimentation, de vêtements et d'un logement adéquats; de conditions de travail équitables, sécuritaires et non-discriminatoires; d'un accès à l'éducation; d'un niveau de sécurité du revenu durant toute sa vie; et de soins de santé, y compris une protection contre les causes environnementales des maladies. La population canadienne a accepté la responsabilité collective de créer une société dans laquelle ces conditions de vie sont garanties, non à titre de charité, mais comme découlant d'une citoyenneté sociale. Les provinces pourraient toutefois collaborer pour s'assurer de préserver et améliorer l'union sociale, mais elles ne se sont pas montrées aptes ou disposées à le faire. ***Pour les femmes qui vivent dans les provinces hors Québec, le leadership du gouvernement fédéral en matière de programmes et services sociaux demeure essentiel.***

- **Reconnaître le Québec:** Le Québec jouit d'un statut distinct dans la fédération canadienne. Les femmes du Québec entretiennent une relation particulièrement forte avec le gouvernement provincial. Pour reconnaître la culture et la nature distinctes du Québec, il est approprié pour le gouvernement du Québec de jouer un rôle prépondérant dans la conception et la prestation des programmes et services sociaux à la population québécoise. ***Le gouvernement fédéral peut, et devrait, favoriser avec le Québec une relation différente de celle qu'il entretient avec les autres gouvernements provinciaux.***
- **Les femmes autochtones:** Le gouvernement fédéral entretient une relation particulière avec les femmes autochtones notamment, les femmes des Premières nations, métisses et Inuit, qui comporte une responsabilité constitutionnelle et morale. En raison de la longue histoire d'imposition et de renforcement des normes du colonisateur patriarcal aux communautés autochtones, au détriment des femmes autochtones, le gouvernement fédéral a l'obligation de s'assurer que ces femmes atteignent l'égalité dans leurs propres communautés et dans la société en général, et que les programmes et services qui leur sont dispensés, le soient de manière à favoriser leur égalité et à tenir compte des formes particulières de discrimination et de marginalisation qu'elles expérimentent. Il est important que les transferts fédéraux et les solutions au déséquilibre fiscal prennent en compte la responsabilité particulière du gouvernement fédéral à l'égard des femmes autochtones, qu'elles vivent ou non dans des réserves ou sur des terres métisses ou inuit.

Revenus

- **Rejeter les réductions d'impôt fédérales (et provinciales):** Les droits des femmes ne pourront se concrétiser que par des programmes et des services sociaux plus dynamiques et non par des réductions d'impôts ou des déductions fiscales et des crédits d'impôt ciblés. L'argent économisé par une femme individuelle suite à des réductions d'impôt peut servir à payer une gardienne, mais il ne peut pas acheter une nouvelle place en garderie ou payer pour une infirmière additionnelle à l'hôpital local. Les gouvernements doivent investir de l'argent pour créer des services publics

universellement accessibles. **Les réductions d'impôt signifient de l'argent perdu pour financer des programmes et services sociaux publics dont les femmes ont besoin, et les déductions et crédits d'impôt ne créent pas de services. Les revenus doivent suffire à soutenir des mesures sociales fortes pour toute la population canadienne.**

- **Préserver le rôle du gouvernement fédéral à réunir des fonds destinés aux programmes sociaux:** A l'exception du Québec, les provinces tendent à se faire concurrence pour offrir le plus bas taux d'imposition. Cela entrave gravement leur capacité à s'assurer d'une assiette fiscale suffisante pour soutenir les programmes sociaux canadiens. Le gouvernement fédéral peut maintenir une assiette de recettes fiscales plus saine parce qu'il n'est pas soumis à la même concurrence que les provinces en matière fiscale. **Le gouvernement fédéral devrait maintenir son leadership dans la production de recettes destinées à des programmes sociaux qui favorisent l'égalité des femmes.**

Dépenses

- **Exiger l'établissement de normes pour les provinces hors Québec:** Les programmes sociaux, comme l'aide sociale et l'aide juridique civile, sont essentiels à la réalisation des droits des femmes à l'égalité et à la sécurité. Il faut donc s'assurer que ces programmes sont accessibles et adéquats pour toutes les femmes, dans l'ensemble du Canada. Les normes des programmes sociaux sont l'interface entre ces programmes et les obligations en matière de droits de la personne que le Canada s'est engagé à respecter par différents mécanismes depuis plus de cinquante ans. Ces normes servent à étoffer les règles s'appliquant aux droits humains, surtout en précisant ce qu'il faut faire pour les respecter. **Le gouvernement fédéral devrait réattribuer des désignations aux transferts pour s'assurer que l'argent sert aux programmes désignés. Dans les provinces et territoires hors Québec, il devrait également s'assurer que les programmes sociaux répondent à des normes de qualité uniformes.**
- **Joindre des conditions aux paiements de péréquation:** Les paiements de péréquation sont destinés à soutenir des «services publics essentiels» d'un «niveau de

qualité acceptable» dans toutes les régions du pays. Mais les paiements de péréquation sont actuellement alloués aux provinces et territoires sans conditions. Il n'est même pas clair que l'argent doit servir à financer des programmes et services sociaux. ***Il est nécessaire d'établir des ententes communes entre tous les paliers de gouvernements, non seulement au sujet des montants de péréquation à payer à chaque province, mais également quant aux programmes et services précis que ces paiements de péréquation devraient financer. Ces dépenses devraient aussi être assorties de mécanismes de reddition de compte.***

Processus

- **Créer un espace démocratique:** Dans les faits, le débat sur le «déséquilibre fiscal» concerne les programmes sociaux, la façon dont la population canadienne va payer pour ces programmes et de quelle manière ils seront dispensés. Mais ce débat extrêmement important pour tout le monde, et particulièrement pour les femmes, se déroule comme s'il ne concernait que le Premier ministre fédéral, les premiers ministres des provinces et les ministres des Finances. Il a principalement lieu derrière des portes closes, et non devant le Parlement et les assemblées législatives. Et les citoyennes et les citoyens ont très peu d'occasions d'y participer. ***Ce débat doit se tenir dans des forums où les femmes peuvent participer.***
- **Définir les termes du débat:** A ce jour, le débat ressemble à une lutte entre les gouvernements pour savoir quel palier de gouvernement a le plus d'argent, ou quel gouvernement provincial est plus riche qu'un autre, sans jamais aborder ce à quoi l'argent devrait servir et comment il est dépensé. C'est une lutte de pouvoir plutôt qu'un débat sur les meilleures manières d'atteindre l'objectif constitutionnel de «fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels». ***Le débat doit se concentrer sur les objectifs de dépenses relatives aux programmes sociaux et sur l'élaboration de mécanismes canadiens de redistribution fiscale visant à atteindre ces objectifs.***
- **Comprendre l'impact du débat sur les femmes:** A ce jour, ce débat n'a pas reconnu que les femmes et les hommes sont affectés différemment par les politiques fiscales et les dépenses des gouvernements. Les occasions d'emploi, les responsabilités communautaires et familiales et les niveaux de sécurité économique sont différents

pour les femmes et les hommes du Canada. Les décideurs doivent s'informer et prendre en compte les réalités particulières que vivent les femmes.

Ce que vous pouvez faire:

- **Écrivez à vos député-es:** Vos député-es fédéraux et provinciaux doivent savoir que les femmes sont intéressées par leur méthode de partage des ressources financières du pays pour financer les programmes sociaux.
- **Pensez à votre pouvoir de voter:** Nous sommes peut-être à la veille d'une élection fédérale. Les partis politiques ont des positions différentes au sujet des programmes sociaux et des relations fédérales provinciales. Ces questions sont importantes pour les femmes. Renseignez-vous sur les positions des partis et votez pour des candidat-es et des partis favorables aux femmes.
- **Renseignez-vous**
Il existe beaucoup de documentation sur le déséquilibre fiscal. Voici certains excellents rapports publiés récemment:
 - Comité permanent des finances du Canada, Sous-comité sur le déséquilibre fiscal, *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada: Cibler les priorités*, Document de travail publié dans le cadre du Budget 2006 (Ottawa: Ministère des Finances Canada, 2006), en ligne au <http://www.fin.gc.ca/budget06/fp/fptocf.htm>
 - Marc Lee, «Tax Cuts and the Fiscal Imbalance» (Vancouver: Canadian Centre for Policy Alternatives BC Office, 2006), en ligne au http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2006/Fiscal_Imbalance.pdf
 - Hugh Mackenzie, *The Art of the Impossible: Fiscal Federalism and Fiscal Balance in Canada* (Ottawa: Centre canadien de politiques alternatives, 2006), en ligne au http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2006/Fiscal_Federalism.pdf

- G.C. Rugerri, «Fiscal Imbalances and the Financing of National Programs» (Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2002), en ligne au <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/553820258%2Epdf>

*Ce feuillet d'information a été rédigé pour l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale par Pamela Murray et Shelagh Day.

Notes

¹ Gwen Brodsky et Shelagh Day, *Strengthening the Canada Social Transfer: A Call to Account* (2006), en ligne au http://www.fafia-afai.org/files/Strengthening_the_Canada_Social_Transfer_FAFIA.pdf

² Mémoire de l'Alliance canadienne féministe internationale et de l'Association nationale Femmes et droit présenté au Comité des Nations Unies sur les droits sociaux, économiques et culturels à l'occasion de l'examen des quatrième et cinquième Rapports périodiques du Canada (avril 2006), en ligne au <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/canadianfeminist.pdf>, p. 6.

³ Voir, p. ex., Marc Lee, *Tax Cuts and the Fiscal Imbalance* (Vancouver: Centre canadien de politiques alternatives, bureau de la Colombie-Britannique, 2006), en ligne au http://www.policyalternatives.ca/documents/National_Office_Pubs/2006/Fiscal_Imbalance.pdf

⁴ En vertu de l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*:

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à 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.

⁵ David MacKinnon, *Fairness In Confederation, Phase 1: Fiscal Imbalance: Driving Ontario to "Have-Not" Status* (Toronto: Chambre de commerce de l'Ontario, 2005), en ligne au <http://occ.on.ca/private/4>, et *Fairness in Confederation, Phase 2: Fiscal Imbalance: A Roadmap to Recovery* (Toronto: Chambre de commerce de l'Ontario, 2005), en ligne au <http://occ.on.ca/private/12>

⁶ Voir, p. ex., Ministres des Finances des provinces et territoires, *S'attaquer au déséquilibre fiscal: Rapport des ministres des finances des provinces et territoires* (2001), en ligne au http://www.scics.gc.ca/pdf/fiscal_f.pdf

⁷ Voir Finn Poschmann et Stephen Tapp, *Squeezing Gaps Shut: Responsible Reforms to Federal-Provincial Fiscal Relations*. Commentaire No. 225 (Toronto: C.D. Howe Institute, 2005), en ligne au http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_225.pdf, et Conseil canadien des chefs d'entreprises. *Du bronze à l'or: Un plan de leadership canadien dans un monde en transformation* (2006), en ligne au http://www.ceocouncil.ca/publications/pdf/c10bf76c30677670eee5e885125d8a1c/Du_Bronze_a_l_or_le_21_fevrier_2006.pdf

⁸ Comité permanent des finances du Canada, Sous-comité sur le déséquilibre fiscal, *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada: Cibler les priorités*, Document de travail publié dans le cadre du Budget 2006 (Ottawa: Ministère des Finances, Canada, 2006), en ligne au <http://www.fin.gc.ca/budget06/fp/fptocf.htm>