

**ÉQUILIBRE OU DÉSÉQUILIBRE FISCAL FÉDÉRAL-PROVINCIAL
AU CANADA : OÙ SONT LES BESOINS ET QUI A L'ARGENT?**

Stephen Laurent
Division de l'économie

Le 10 septembre 2003

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
POINTS SAILLANTS.....	i
INTRODUCTION	1
LES ARGUMENTS DES DEUX CAMPS	2
A. La perspective provinciale.....	3
1. La Commission Séguin.....	5
a. Principales constatations de la Commission.....	5
1) Le déséquilibre structurel.....	6
2) Les transferts intergouvernementaux.....	6
3) Le « pouvoir fédéral de dépenser ».....	7
b. Conclusions et recommandations de la Commission Séguin.....	8
c. La critique du rapport Séguin.....	10
2. L'étude du Conference Board du Canada.....	11
3. Le Forum du Québec sur le déséquilibre fiscal.....	13
B. La perspective fédérale.....	13
LA RÉPARTITION DES RECETTES ET DES RESPONSABILITÉS.....	16
A. Imposition, dépenses et transferts.....	16
1. Les transferts pécuniaires.....	17
2. Les transferts fiscaux.....	18
B. La situation financière du Canada.....	19
1. Les recettes.....	20
2. Les dépenses.....	23
C. Mesure du déséquilibre fiscal vertical.....	25
LA SITUATION À L'ÉTRANGER.....	26
A. Les États-Unis.....	26
B. L'Australie.....	29

	Page
CONCLUSION.....	31
CHRONOLOGIE.....	32
ANNEXE A : LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION ET LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX	
ANNEXE B : LA RÉPARTITION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS	

POINTS SAILLANTS

- L'expression « déséquilibre fiscal vertical » (DFV) décrit une situation de déséquilibre entre les capacités financières de différents ordres de gouvernement et leurs responsabilités en matière de dépenses.
- Les provinces, s'appuyant sur des études comme le rapport Séguin, estiment qu'elles sont victimes d'un DFV, parce qu'elles se débattent pour faire face à des pressions intenses et grandissantes (notamment dans le domaine de la santé), alors que le gouvernement fédéral a enregistré, pour la cinquième année consécutive, un excédent budgétaire en 2002 et que l'on prévoit que cette solidité financière durera.
- Le gouvernement fédéral estime qu'il ne saurait y avoir de DFV lorsque les provinces ont accès à toutes les sources de recettes et qu'elles ont même le monopole des loteries et des redevances sur les ressources naturelles.
- À l'origine, c'est-à-dire avant le versement des transferts fédéraux aux provinces, il y a DFV entre les dépenses et les recettes : le gouvernement fédéral a des recettes plus considérables que ses dépenses, tandis que les recettes autonomes des provinces ne suffisent pas à couvrir leurs dépenses. Pour combler cet écart, le gouvernement fédéral verse aux provinces des transferts correspondant en moyenne à 18 p. 100 de leurs dépenses directes.
- Le gouvernement fédéral et les provinces tirent l'essentiel de leurs recettes des mêmes sources, à savoir l'impôt sur le revenu et les taxes de vente. Les deux ordres de gouvernement sont également libres de déterminer leurs propres taux d'imposition et leurs propres assiettes fiscales.
- Si le DFV est généralement défini comme déséquilibre entre les recettes et les dépenses des différents ordres de gouvernement, il n'existe pas de définition universellement acceptée dans la littérature en économie. La plupart des économistes estiment qu'il ne suffit pas de comparer des bilans budgétaires. Pour analyser valablement la situation, il faut tenir compte plus généralement de la durabilité financière, qui comprend le degré d'endettement d'un gouvernement tout autant que ses obligations en matière de dépenses.
- Le Canada n'est pas le seul pays concerné par le débat sur la répartition optimale des recettes et des dépenses. Un certain nombre d'autres pays, dont les États-Unis et l'Australie, se penchent actuellement sur cette question.
- L'Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé, qui a donné lieu à un investissement fédéral de 34,8 milliards de dollars pour les cinq prochaines années, fait suite aux pressions immédiates des coûts en matière de santé et devrait atténuer l'urgence du débat sur le DFV, du moins à court terme.



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ÉQUILIBRE OU DÉSÉQUILIBRE FISCAL FÉDÉRAL-PROVINCIAL AU CANADA : OÙ SONT LES BESOINS ET QUI A L'ARGENT?

INTRODUCTION

Le Canada est plongé dans un débat sur le cadre financier de la fédération. Les provinces et les territoires se plaignent de manquer de recettes pour payer leurs dépenses, tandis que le gouvernement fédéral estime que les deux ordres de gouvernement ont accès à toutes les grandes sources de recettes. Le débat sur la répartition des recettes et des responsabilités entre Ottawa et les provinces et territoires ne date pas d'hier, mais les gouvernements provinciaux et territoriaux croient que les coûts – notamment dans le domaine de la santé – exercent maintenant une pression croissante sur les finances publiques provinciales. De fait, depuis deux ans, des provinces comme le Québec examinent avec détermination la question du « déséquilibre fiscal vertical » (DFV) par le truchement de commissions et de forums gouvernementaux et exigent que le gouvernement fédéral règle cette question sans tarder. Malgré un investissement fédéral important dans les transferts aux provinces au titre des soins de santé et des programmes sociaux en février 2003, le premier ministre du Québec, Jean Charest, a déclaré sans ambages qu'une des grandes priorités de son gouvernement serait de renégocier le partage fédéral-provincial des ressources financières.

Un DFV existe en cas de disparité entre les capacités financières des différents ordres de gouvernement et leurs obligations en matière de dépenses. Existe-t-il un DFV au Canada? Autrement dit, les gouvernements provinciaux subissent-ils des pressions financières croissantes, notamment dans le domaine de la santé, sans pouvoir compter sur des ressources financières suffisantes? Si tel est le cas, les dispositions sur la répartition des ressources entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en sont-elles la cause?

Le débat sur le déséquilibre fiscal est intimement lié à un enjeu fondamental dans toutes les fédérations : l'équilibre entre la solidarité nationale (telle qu'elle se manifeste dans les normes nationales applicables aux services publics) et l'autonomie provinciale.

Le présent document vise quatre objectifs :

- souligner les principaux arguments des gouvernements provinciaux et fédéral, notamment dans le cadre de deux rapports qui ont influé de façon considérable sur le débat : le rapport de la Commission Séguin et l'étude du Conference Board du Canada;
- examiner les arguments économiques associés à la notion de DFV;
- examiner la répartition des ressources financières et des obligations en matière de dépenses entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au Canada;
- examiner l'expérience d'autres pays en matière de DFV, soit répondre à la question de savoir si d'autres fédérations débattent de la même question.

LES ARGUMENTS DES DEUX CAMPS

L'existence d'un DFV au Canada fait l'objet d'un vif débat entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Les provinces (menées par le Québec) ont produit plusieurs rapports et recommandations à ce sujet, tandis que le gouvernement fédéral n'a même pas abordé la question dans le discours du Trône de septembre 2002. L'injection, en février 2003, de fonds fédéraux dans les transferts aux provinces devait répondre aux appels d'aide immédiate des provinces concernant la pression croissante des coûts, mais les premiers ministres provinciaux soutiennent qu'ils ont besoin de plus à long terme.

Nous commencerons par présenter le point de vue des provinces et résumer les résultats et recommandations de deux rapports importants : le rapport de la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal (publié en mars 2002) et l'étude du Conference Board du Canada (publiée en juillet 2002). Nous exposerons ensuite les arguments du gouvernement fédéral, qui estime qu'il n'y a pas de DFV au Canada.

A. La perspective provinciale

Les besoins, et ils sont énormes, se trouvent dans les provinces, mais les moyens, et ils sont énormes, sont à Ottawa.

Bernard Landry, ancien premier ministre du Québec, mai 2001

Selon les premiers ministres provinciaux et territoriaux, l'équilibre fiscal a disparu au sein de la fédération canadienne. Ils estiment que les gouvernements provinciaux et

territoriaux se débattent pour réagir à la pression intense et croissante des coûts (notamment dans le domaine de la santé), alors que le gouvernement fédéral a enregistré un excédent budgétaire pour la cinquième année consécutive en 2001-2002, et que l'on s'attend à voir des excédents fédéraux importants et croissants au cours des prochaines années. Les provinces font remarquer non seulement qu'elles assurent 62 p. 100 de toutes les dépenses de programmes au Canada⁽¹⁾, mais encore qu'elles sont responsables des programmes dont la croissance est la plus rapide, à savoir les programmes sociaux tels que les soins de santé et l'éducation.

Pour l'essentiel, les provinces conviennent qu'une certaine mesure de déséquilibre fiscal entre les gouvernements n'est pas anormale. Les transferts fédéraux, qui complètent les recettes autonomes des provinces, sont conçus pour fournir à ces dernières des ressources suffisantes et compenser le déséquilibre initial. Toutefois, les provinces estiment que cet objectif n'a pas été atteint et que, depuis une vingtaine d'années, l'aide fédérale a beaucoup diminué, compromettant ainsi leur capacité d'offrir des services d'une qualité suffisante⁽²⁾. Selon la documentation provinciale, la contribution fédérale aux soins de santé et aux programmes sociaux est tombée à 14 cents par dollar (voir le graphique 1).

Cette affirmation nous amène à un aspect important du débat entre Ottawa et les provinces : le volet fiscal du plus important transfert intergouvernemental du Canada, à savoir le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS; voir à l'annexe A un aperçu de deux importants transferts canadiens : le TCSPS et le Programme de péréquation). Selon les provinces, le fédéral n'a exécuté qu'un seul transfert fiscal (points d'impôt), soit en 1977, au moment de l'introduction du Financement des programmes établis (FPE), et ce transfert ne constitue donc pas une contribution fédérale annuelle⁽³⁾. Ainsi, le gouvernement fédéral ne contribuerait aux dépenses provinciales en matière de santé et de programmes sociaux que par le volet pécuniaire (transfert de fonds) du TCSPS, soit pour 14 p. 100 des dépenses totales.

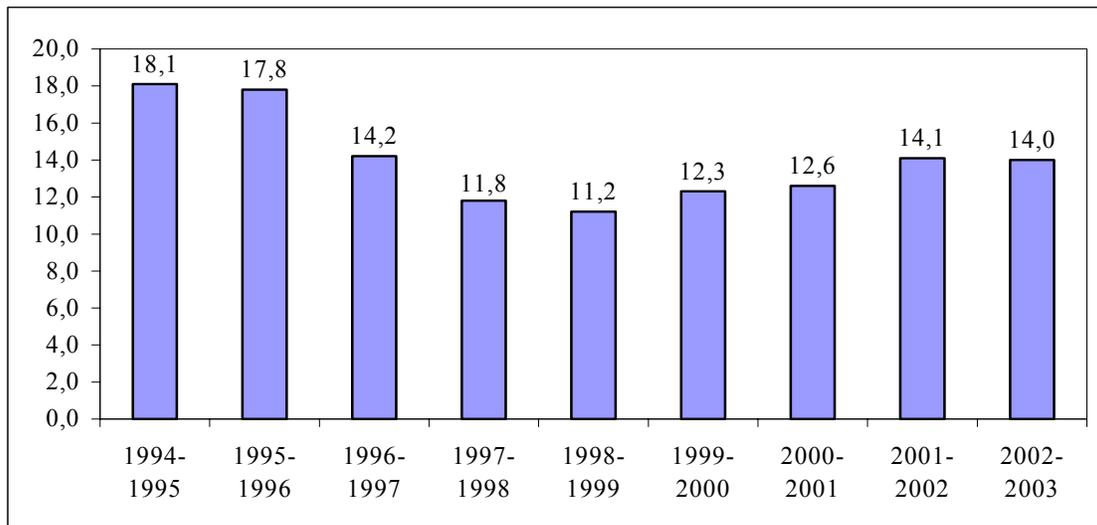
(1) Ministres provinciaux et territoriaux des Finances, *Le déséquilibre fiscal au Canada*, 2002, p. 2 (<http://www.gnb.ca/0160/budget/buddoc2002/FiscalImbalanceF.pdf>).

(2) *Ibid.*

(3) Pour une explication et une analyse des transferts pécuniaires et des transferts fiscaux dans le cadre du TCSPS, voir Odette Madore, *Le transfert de points d'impôt aux provinces sous le régime du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (BP-450F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 1997.

Graphique 1

Transferts de fonds fédéraux dans le cadre du TCSPS, en pourcentage des dépenses provinciales en matière de santé et de programmes sociaux



Source : *S'attaquer au déséquilibre fiscal*, Rapport des ministres des Finances des provinces et des territoires, préparé pour discussion à la Conférence annuelle 2001 des premiers ministres provinciaux et territoriaux, Victoria (Colombie-Britannique), août 2001, p. 6.

TCSPS : Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

Pour corriger ce déséquilibre, les premiers ministres provinciaux et territoriaux recommandent les mesures suivantes :

- consolider le Programme de péréquation, ce qui suppose de supprimer le plafond du programme⁽⁴⁾, d'envisager de passer à la norme des dix provinces et d'inclure toutes les sources de recettes dans la formule de calcul⁽⁵⁾;
- rétablir le financement fédéral du TCSPS en le portant à au moins 18 p. 100 des coûts des programmes et introduire d'une clause d'indexation pour maintenir la valeur du TCSPS;
- envisager la possibilité de procéder à des transferts de points d'impôt pour remplacer les modalités du TCSPS.

(4) Dans le cadre du Budget 2003, le gouvernement fédéral a décidé de supprimer définitivement le plafond de la péréquation.

(5) Pour une analyse approfondie de cette recommandation provinciale, connue sous le nom de « Proposition de Victoria », voir Michael Holden, *Ramifications des réformes envisagées pour le programme de péréquation* (PRB 02-15F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 2002.

Les premiers ministres provinciaux et territoriaux critiquent depuis longtemps la façon arbitraire de calculer le TCSPS. Le gouvernement fédéral détermine le montant du transfert sans tenir le moindre compte de la croissance économique ou des caractéristiques des dépenses provinciales. Les premiers ministres demandent l'instauration d'un mécanisme qui rende le transfert stable et prévisible.

1. La Commission Séguin

Ce contexte est assez facile à décrire : le gouvernement fédéral occupe trop d'espace fiscal par rapport à ses compétences.

Yves Séguin, ministre des Finances du Québec et ex-président de la Commission sur le déséquilibre fiscal, mars 2002

Le Québec est l'une des provinces qui étudie le plus activement le déséquilibre fiscal. En mars 2001, il a créé la Commission sur le déséquilibre fiscal, communément connue sous le nom de Commission Séguin, du nom de son président, Yves Séguin, aujourd'hui ministre des Finances. Le mandat de la Commission était le suivant :

- circonscrire et analyser les principales causes du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec;
- déterminer les conséquences réelles de ce déséquilibre;
- trouver des solutions concrètes pour résorber le déséquilibre.

a. Principales constatations de la Commission

Le rapport de la Commission, publié en mars 2002, est manifestement devenu la bible du gouvernement du Québec dans le débat qui l'oppose à Ottawa au sujet du DFV⁽⁶⁾. Selon le rapport Séguin, le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec a trois grandes causes : le déséquilibre structurel entre les dépenses et l'accès aux

(6) Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002
(http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/pdf/rapport_fr.pdf).

sources de recettes, l'insuffisance des transferts intergouvernementaux et le « pouvoir fédéral de dépenser ».

1) Le déséquilibre structurel

Selon la Commission, les coûts des programmes provinciaux dépendent le plus souvent de l'évolution démographique, laquelle n'est pas facile à prévoir. Ce sont donc les provinces qui sont assujetties aux pressions les plus fortes en matière de coûts. En contradiction avec cette dynamique, la répartition actuelle des recettes favorise le gouvernement fédéral à deux égards : premièrement, le gouvernement fédéral occupe une plus grande partie de l'espace de l'impôt sur le revenu des particuliers; deuxièmement, il contrôle une partie des recettes des provinces sous la forme des transferts qu'il leur verse.

2) Les transferts intergouvernementaux

La Commission a conclu que les transferts fédéraux sont insuffisants et qu'ils posent problème. Le plus important transfert intergouvernemental du Canada, le TCSPS, impose des conditions dans des domaines relevant de la compétence provinciale et limite la capacité décisionnelle et l'autonomie budgétaire des provinces. Cette autonomie est également réduite par le caractère arbitraire du TCSPS : le gouvernement fédéral fixe unilatéralement les montants qu'il versera aux provinces. Les montants transférés dans le cadre du TCSPS ne dépendent ni de l'activité économique du Canada ou des provinces ni du coût des programmes provinciaux qu'ils doivent contribuer à financer⁽⁷⁾. Le rapport affirme également que le gouvernement fédéral, dans son effort pour stabiliser les finances fédérales, s'est servi de son pouvoir discrétionnaire pour pratiquer des coupes exagérées dans les transferts aux provinces. Quant au deuxième grand programme de transfert canadien, le Programme de péréquation, il n'élimine pas entièrement la disparité financière qui défavorise les provinces moins riches. Ce défaut tient à l'utilisation d'une norme basée sur cinq et non dix provinces, au plafonnement des montants⁽⁸⁾ et au fait que les assiettes fiscales employées pour calculer les montants des transferts ne sont pas complètes. En somme, la Commission conclut que « les transferts intergouvernementaux sont inadéquats à

(7) *Ibid.*, p. 81.

(8) Ce n'est plus le cas : voir la note 4 ci-dessus.

plusieurs titres, et cette inadéquation constitue la deuxième cause du déséquilibre fiscal existant présentement au détriment des provinces »⁽⁹⁾.

3) Le « pouvoir fédéral de dépenser »⁽¹⁰⁾

Selon la Commission, « [l]a problématique du “pouvoir fédéral de dépenser” est ainsi étroitement liée à toute la discussion concernant le déséquilibre fiscal. L’utilisation du “pouvoir fédéral de dépenser” se nourrit des ressources excédentaires que le gouvernement fédéral contrôle. » Selon le rapport Séguin, le caractère conditionnel du TCSPS est l’illustration la plus flagrante du pouvoir fédéral de dépenser. D’autres formes de ce pouvoir existent cependant et contribuent elles aussi au déséquilibre fiscal, puisqu’elles limitent toutes le pouvoir décisionnel et l’autonomie budgétaire des provinces dans des domaines qui relèvent de leur compétence. La Commission a dressé une liste des initiatives fédérales dans de tels domaines et a constaté que cet aspect du pouvoir fédéral de dépenser avait représenté 15 milliards de dollars entre 1997 et 2000 pour l’ensemble des provinces (voir le tableau 1).

(9) Commission sur le déséquilibre fiscal, p. 120.

(10) Pour une analyse du pouvoir fédéral de dépenser, voir Mollie Dunsmuir, *Le pouvoir de dépenser : portée et limites* (BP-272F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 1991.

Tableau 1

Initiatives fédérales dans des domaines relevant de la compétence provinciale, 1997-2000

Initiatives fédérales	Coût (millions de dollars)	Coût total (millions de dollars)
Santé et services sociaux		3 279
Fonds pour les appareils médicaux	1 000	
Fonds pour l'adaptation des services de santé	800	
Technologies de l'information dans la santé publique	500	
Autres : Instituts de recherche en santé du Canada, etc.	979	
Éducation, recherche et développement		5 994
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	2 500	
Fondation canadienne pour l'innovation	1 900	
Programme des chaires de recherche du Canada	900	
Autres : Génome Canada, etc.	694	
Politique familiale		3 750
Prestation fiscale canadienne pour enfants	2 850	
Prolongation du congé parental sous le régime de l'assurance-emploi	900	
Sécurité du revenu		753
Initiative de partenariat en action communautaire	753	
Divers		2 041
Environnement, emploi des jeunes, contenu culturel canadien sur l'Internet	2 041	
Total		15 817

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002, tableau 19.

b. Conclusions et recommandations de la Commission Séguin

La Commission Séguin a conclu que le déséquilibre fiscal a des répercussions importantes sur le fonctionnement des administrations provinciales et, par conséquent, sur la prestation des services publics. Elle estimait également que, en raison de l'empiétement fédéral sur le processus décisionnel et l'autonomie budgétaire des provinces, les choix des résidents des provinces n'entrent pas en ligne de compte. Par conséquent, pour éliminer ce

« dysfonctionnement du système fédéral », il faut procéder à une profonde transformation des relations financières intergouvernementales, non seulement pour rétablir un équilibre fiscal au sein de la fédération, mais aussi pour prévenir toute nouvelle cause de déséquilibre. Selon la Commission, l'équilibre fiscal suppose « de faire en sorte que les provinces bénéficient de moyens financiers supplémentaires, de modifier les modalités selon lesquelles le partage des ressources est actuellement effectué, d'améliorer le fonctionnement du programme de péréquation et de contrer le “pouvoir fédéral de dépenser” »⁽¹¹⁾.

La Commission estimait que les provinces doivent obtenir des ressources financières supplémentaires pour répondre aux besoins dans les domaines relevant de leur compétence. Selon les estimations, ces ressources s'élèveraient à deux milliards de dollars pour le Québec et à huit milliards de dollars pour l'ensemble des provinces. Pour que les provinces puissent obtenir ces ressources, la Commission recommandait d'éliminer le TCSPS et de le remplacer par une nouvelle répartition de l'espace fiscal. Cette disposition permettrait aux provinces de compter sur des sources de financement prévisibles et libres de condition, ce qui, d'après la Commission, n'est pas actuellement le cas dans le cadre du TCSPS.

Selon la Commission, le domaine de la taxe sur les produits et les services (TPS) devrait être occupé par les provinces. Si le gouvernement fédéral abandonnait entièrement aux provinces l'administration de la TPS, cette nouvelle répartition de l'espace fiscal fournirait à l'ensemble des provinces l'équivalent de 26 à 27 milliards de dollars, c'est-à-dire, au total, le montant du transfert pécuniaire actuellement effectué dans le cadre du TCSPS (18,3 milliards) plus les ressources financières supplémentaires dont les provinces ont besoin (8 milliards).

La Commission recommandait également d'améliorer le Programme de péréquation en passant à une norme de dix provinces au lieu de l'actuelle norme de cinq provinces, en éliminant le plafond de la péréquation (déjà en partie éliminé dans le Budget fédéral de 2003) et en employant une liste plus complète d'assiettes fiscales dans le calcul des versements de péréquation.

Par ailleurs, la Commission faisait remarquer que la répartition recommandée des ressources permettrait de contrer le pouvoir fédéral de dépenser en limitant la capacité du gouvernement fédéral de lancer d'autres initiatives dans des domaines relevant de la compétence provinciale.

(11) *Ibid.*, p. 147.

c. La critique du rapport Séguin

Le rapport de la Commission Séguin a fait l'objet de critiques provenant de l'intérieur du Québec et du gouvernement fédéral. Le Conseil du patronat du Québec était d'avis que le mandat de la Commission était vicié dès le départ, parce qu'elle ne se pose pas la question de savoir s'il existe effectivement un problème de DFV au Canada. Au lieu de s'interroger sur l'existence même d'un tel déséquilibre, la Commission a accepté d'emblée l'hypothèse du gouvernement du Québec. Au départ, le postulat est faux, fait valoir le Conseil, ce qui entraîne inévitablement de fausses conclusions⁽¹²⁾.

La Chambre de commerce du Québec a critiqué l'idée de la Commission qu'un certain espace fiscal soit transféré aux provinces. Elle estimait que le Québec souffrait plus d'un déséquilibre de richesse que d'un déséquilibre fiscal et que, comme les points d'impôt produisent davantage de recettes dans les provinces plus riches, le transfert de points d'impôt ne ferait que pénaliser les provinces dont la capacité financière est moindre, dont le Québec⁽¹³⁾.

Parlant au nom du gouvernement fédéral, Stéphane Dion, ministre des Affaires intergouvernementales, n'a pas tardé à faire remarquer que les recommandations du rapport Séguin replaceraient le gouvernement fédéral dans une situation de déficit budgétaire. Selon les estimations, l'élimination du TCSPPS, le transfert de la TPS aux provinces et l'adoption de la norme des dix provinces pour le Programme de péréquation coûteraient au gouvernement fédéral environ 11 milliards de dollars par an et plongeraient le gouvernement fédéral dans le déficit jusqu'en 2013⁽¹⁴⁾.

(12) Conseil du patronat du Québec, « Déséquilibre fiscal : Le CPQ estime qu'il s'agit d'un faux débat », communiqué, 7 mars 2002 (<http://www.cpq.qc.ca/francais/medias/frmedia.htm>).

(13) Chambre de commerce du Québec, « Le rapport de la Commission Séguin : Des propositions à explorer dans un contexte canadien », communiqué, 7 mars 2002 (<http://www.ccq.ca/>).

(14) L'honorable Stéphane Dion, « L'équilibre fiscal au Canada », discours prononcé devant la Chambre de commerce de Saint-Laurent, 27 mars 2002 (http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&page=pressroom&sub=speeches&doc=20020327_f.htm).

2. L'étude du Conference Board du Canada

Existe-t-il un déséquilibre entre la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement fédéral et celle des provinces et territoires au Canada? Sur la base des projections effectuées dans un contexte de statu quo de la politique fiscale et budgétaire, la réponse est définitivement oui.

Conference Board du Canada, Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires, juillet 2002

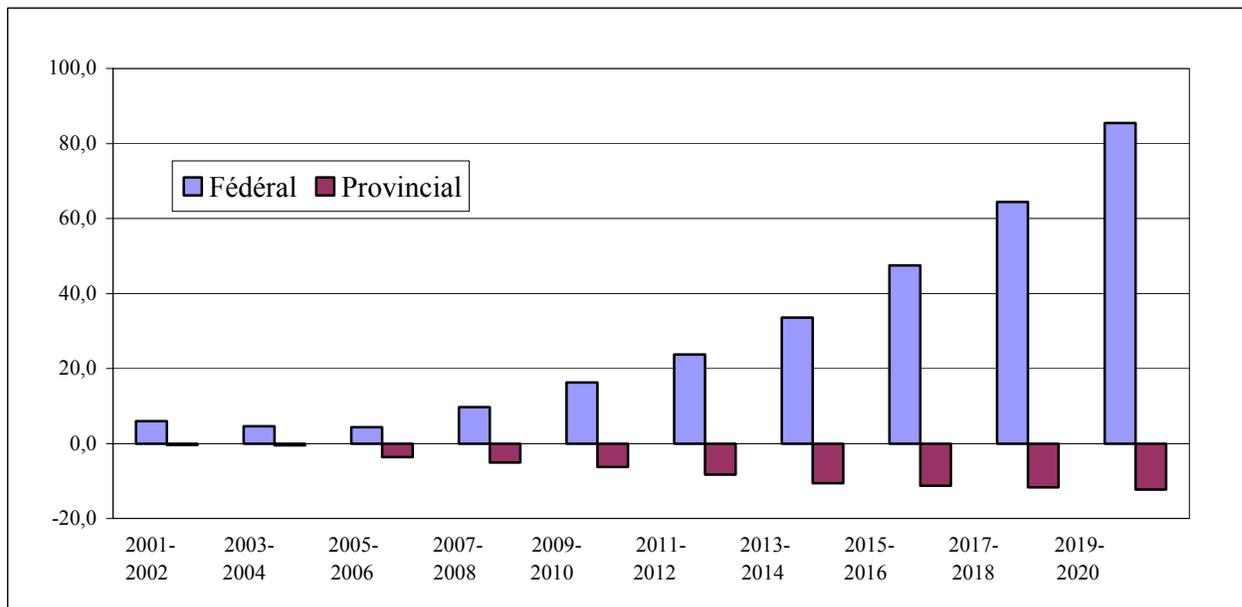
En mai 2002, les ministres des Finances provinciaux et territoriaux ont demandé au Conference Board du Canada d'élargir à l'ensemble des provinces et des territoires l'étude qu'il avait effectuée pour la Commission du Québec sur le déséquilibre fiscal. Les projections à long terme que l'on trouve dans cette étude supposent un statu quo en matière de politique fiscale et budgétaire. Autrement dit, l'étude part du principe que tous les taux d'imposition fédéraux, provinciaux et territoriaux resteraient les mêmes et qu'il n'y aurait pas de nouvelles dépenses publiques. En outre, elle suppose que tous les excédents budgétaires d'un exercice donné seraient affectés à la réduction de la dette.

L'étude révèle que l'avenir financier du gouvernement fédéral contraste énormément avec celui des gouvernements provinciaux et territoriaux. Les excédents budgétaires du gouvernement fédéral augmenteraient systématiquement au cours des 20 prochaines années, atteignant 85,5 milliards de dollars au cours de l'exercice 2019-2020. Selon ces projections, ces excédents seraient suffisants pour éliminer à peu près toute la dette portant intérêt (de 589,2 milliards en 2000-2001 à 52,7 milliards en 2019-2020). Au cours de la même période, les provinces et territoires seraient collectivement en situation permanente de déficit, et leur dette nette augmenterait de 54 p. 100 pour atteindre 386,9 milliards en 2019-2020 (en 2000-2001, elle s'élevait en tout à 251,5 milliards de dollars).

Par conséquent, selon le Conference Board du Canada, si l'on suppose le maintien du fonctionnement fiscal actuel, le DFV s'accroîtra progressivement à mesure que le gouvernement fédéral seul aura la capacité financière de réduire sa dette ou de mettre en œuvre de nouvelles initiatives financières.

Graphique 2

Projections : Soldes budgétaires fédéraux et provinciaux (en milliards de dollars)



Source : Conference Board of Canada, *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires*, juillet 2002.

Les critiques des projections du Conference Board se sont attaquées à l'hypothèse de base de l'étude, à savoir que, pendant 20 ans, le gouvernement fédéral ne modifierait pas ses dépenses ni n'introduirait de modifications dans son système fiscal. Comme l'a déclaré le ministre des Affaires intergouvernementales, « [q]uand on fait des projections en supposant que les gouvernements se mettent sur le "pilote automatique" [pour 20 ans], cela donne des résultats bien loin de la réalité »⁽¹⁵⁾. Le ministre fédéral des Finances John Manley a fait remarquer que les économistes ont du mal à prévoir le début ou la fin d'une récession à court terme et qu'il serait donc irresponsable de fonder une politique budgétaire sur des projections sur 20 ou même 10 ans. Par exemple, les États-Unis avaient prévu un excédent budgétaire de plus de 200 milliards de dollars, alors qu'ils enregistrent actuellement un déficit de plus de 165 milliards de dollars⁽¹⁶⁾.

(15) *Ibid.*

(16) L'honorable John Manley, *Hansard*, 2^e session, 37^e législature, 1142 (19:1435).

3. Le Forum du Québec sur le déséquilibre fiscal

Le Forum sur le déséquilibre fiscal, organisé par le gouvernement du Québec en octobre 2002, est la tentative la plus récente pour convaincre le gouvernement fédéral de l'existence d'un déséquilibre fiscal et de ses effets nocifs sur le Québec. Le Forum a réuni 29 groupes, dont des représentants du gouvernement du Québec, des experts des finances publiques et des dirigeants des principaux partis d'opposition, ainsi que des observateurs et des chercheurs du gouvernement fédéral. Il s'agissait de créer un solide consensus sur le principe que le Québec était financièrement pénalisé par le gouvernement fédéral. À l'issue des deux journées du forum, les 29 groupes se sont ralliés (parfois avec une certaine réticence) à une déclaration demandant au gouvernement fédéral de reconnaître l'existence du déséquilibre fiscal dénoncé dans le rapport Séguin et de le corriger, mais sans créer de déficit budgétaire fédéral.

B. La perspective fédérale

Il ne peut pas y avoir déséquilibre au détriment d'un ordre de gouvernement quand celui-ci a accès à toutes les sources de revenus et dispose même d'un monopole sur des sources importantes telles les loteries et les redevances sur les ressources naturelles.

L'honorable Stéphane Dion, ministre fédéral des Affaires intergouvernementales, octobre 2002

De l'avis du gouvernement fédéral, lui-même et les provinces ont accès à toutes les grandes sources de recettes actuelles, ce qui fait que la notion de DFV ne s'applique pas au Canada. Par ailleurs, les provinces ont un accès exclusif à certaines assiettes fiscales telles que les redevances sur les ressources naturelles, les profits sur les jeux et paris et sur les alcools, ainsi que les taxes foncières. Les provinces ont également le contrôle exclusif de leurs assiettes fiscales et de leurs taux d'imposition, ce qui leur donne une latitude considérable pour réaliser leurs objectifs stratégiques. Selon le gouvernement fédéral, le fait que presque toutes les provinces aient décidé de réduire leurs impôts depuis quelques années indiquerait qu'elles estiment avoir suffisamment de recettes pour payer leurs dépenses.

Ceux qui voient les provinces comme des victimes d'un DFV soutiennent que les excédents budgétaires fédéraux et les déficits provinciaux sont la preuve de ce déséquilibre. Des représentants fédéraux ont cependant posé la question suivante : si l'on mesure le DFV en

fonction des soldes budgétaires, pourquoi donc n'a-t-on jamais parlé de DFV au détriment du gouvernement fédéral durant les années où celui-ci affichait des déficits considérables? En fait, au début des années 1980, l'idée, avancée par le fédéral, qu'un déséquilibre fiscal favorisait les provinces a été rejetée, largement en raison des arguments formulés par les provinces pour nier l'existence même d'un tel déséquilibre. En 1982, une étude du Conseil économique du Canada étayait la position des provinces :

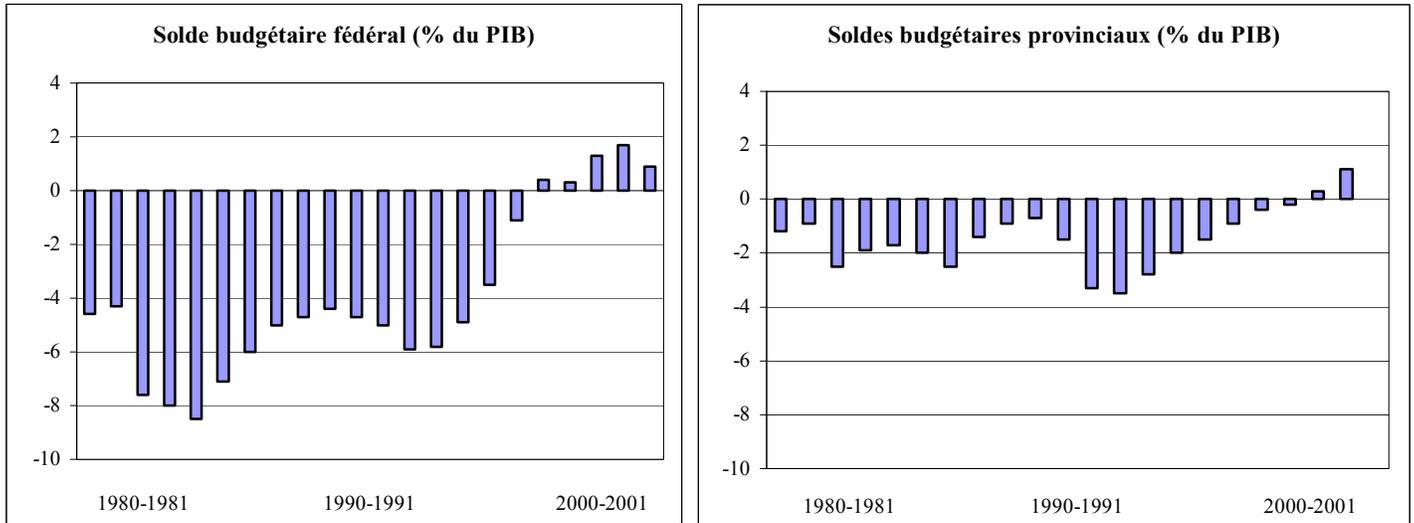
le ministre [fédéral] des Finances a affirmé que l'excédent budgétaire des provinces par rapport au déficit important du Trésor fédéral était la preuve d'un « déséquilibre fiscal » entre les deux paliers de gouvernement [...] L'argument du déséquilibre fiscal dans le régime fédéral canadien aurait un certain poids si, par exemple, on pouvait démontrer qu'un obstacle structurel au sein de la fédération empêche l'un ou l'autre des paliers de gouvernement d'avoir accès aux recettes nécessaires pour faire face à ses responsabilités constitutionnelles. Or, le gouvernement fédéral et les provinces ont accès à toutes les grandes sources de recettes; le Conseil ne voit donc aucune preuve de l'existence d'un tel déséquilibre structurel dans notre régime fédéral. La présence de déficits à un palier de gouvernement ne constitue pas la preuve d'un déséquilibre structurel et ne signifie donc pas qu'il faille corriger ces déficits aux dépens d'un autre palier de gouvernement.⁽¹⁷⁾

Le gouvernement fédéral affirme que les excédents budgétaires enregistrés depuis cinq ans sont le résultat de la prudence du gouvernement et d'un redressement remarquable de l'économie. Par ailleurs, comparativement aux déficits antérieurs, ces excédents sont faibles. Le graphique 3 compare l'évolution des soldes budgétaires des gouvernements fédéral et provinciaux de 1980-1981 à 2001-2002.

(17) Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération d'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Ministre d'Approvisionnement et Services Canada, 1982, p. 63 et 132.

Graphique 3

Évolution des soldes budgétaires des gouvernements fédéral et provinciaux



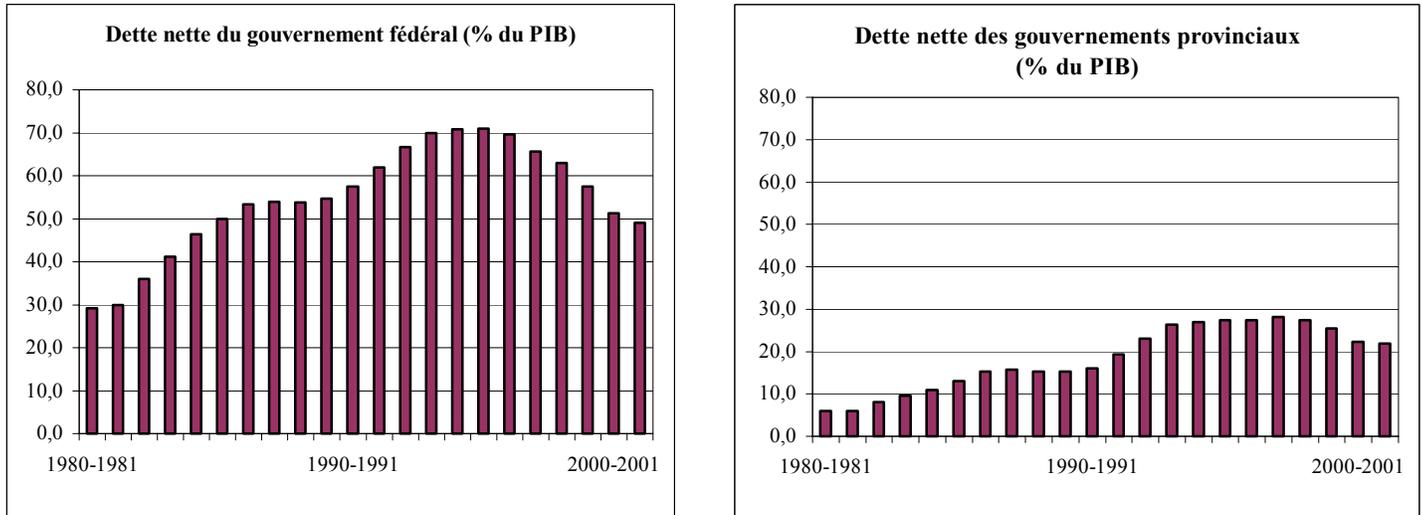
Source : Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, 2002, tableaux 2 et 31.

Le gouvernement fédéral est également assujéti à des contraintes financières supérieures à celles des provinces en raison de sa dette plus considérable. Le graphique 4 compare la dette nette des deux ordres de gouvernement de 1980-1981 à 2001-2002. Les frais de la dette publique absorbaient environ 23 cents de chaque dollar de recettes fédérales en 2000-2001, comparativement à une moyenne d'environ 11 cents pour les provinces⁽¹⁸⁾. Le gouvernement fédéral a versé 42 milliards de frais d'intérêts, comparativement à environ 22 milliards pour toutes les provinces. Le gouvernement fédéral estime que sa dette réduit sa marge de manœuvre sur le plan fiscal pour ce qui est de s'acquitter de ses propres obligations et le rend plus vulnérable à la volatilité des taux d'intérêt. Il rappelle que le meilleur appui qu'il puisse offrir aux provinces est d'assurer la bonne santé économique du pays.

(18) Ministère des Finances, *L'équilibre fiscal au Canada : les faits*, octobre 2002 (http://www.fin.gc.ca/factsheets/fbcfacts5_f.html).

Graphique 4

Dettes nettes des gouvernements fédéral et provinciaux



Source : Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, 2002, tableaux 2 et 31.

Enfin, le gouvernement fédéral fait valoir que, s'il existe un DFV au Canada, il ne se situe pas entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. Les administrations municipales du Canada ne peuvent compter que sur les taxes foncières et les transferts provinciaux pour absorber leurs importantes dépenses.

LA RÉPARTITION DES RECETTES ET DES RESPONSABILITÉS

A. Imposition, dépenses et transferts

En règle générale, l'efficacité et l'efficiency de l'administration publique repose sur les grands principes d'attribution financière suivants :

1. chaque ordre de gouvernement (fédéral/provincial) doit disposer de recettes suffisantes pour s'acquitter de ses dépenses;
2. chaque ordre de gouvernement doit être en mesure de modifier ses recettes par ses propres moyens (p. ex. en modifiant les taux d'imposition ou les assiettes fiscales).

L'équilibre fiscal ne veut toutefois pas nécessairement dire que les gouvernements provinciaux recueillent des recettes correspondant exactement à leurs dépenses. Pour des raisons d'efficacité et d'équité, la plupart des fédérations préfèrent fonctionner avec un système d'imposition relativement centralisé et un système de dépenses relativement décentralisé. En confiant au gouvernement fédéral une plus grande part de responsabilité en matière d'imposition, on facilite l'harmonisation et on réduit les distorsions économiques⁽¹⁹⁾, tandis que le contrôle provincial des dépenses permet de répondre aux besoins et préférences locaux. Ce genre de système suppose le transfert de fonds du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour combler l'écart financier. Cela peut également supposer d'autres transferts aux provinces à plus faible capacité fiscale (p. ex. la péréquation).

1. Les transferts pécuniaires

Les transferts intergouvernementaux sont une question d'équité et d'efficacité. Sur le plan de l'équité, le gouvernement fédéral serait le mieux placé pour garantir une répartition plus équitable des recettes, puisqu'il perçoit les impôts des particuliers à l'échelle nationale. Grâce à ces recettes, il peut égaliser les capacités fiscales des provinces au moyen de versements de péréquation ou veiller à ce que des services essentiels semblables soient offerts dans l'ensemble du pays au moyen de transferts comme le TCSPS.

Sur le plan de l'efficacité, les économistes parlent de « diffusion des avantages ». Leur raisonnement est le suivant : des programmes provinciaux comme les programmes d'éducation profitent à tout le pays. Cependant, si une province constate que beaucoup de ses résidents instruits migrent vers d'autres provinces pour trouver du travail (comme c'est notamment le cas de la Saskatchewan et de Terre-Neuve, dont les résidents migrent en Alberta et en Ontario), son gouvernement pourrait ne plus être disposé à dépenser autant en matière d'éducation. En termes économiques, la province n'est pas capable de profiter des avantages auxquels donne lieu son programme d'éducation, tandis que d'autres provinces en recueillent les fruits sous la forme d'une *diffusion des avantages*. Les transferts fédéraux sont destinés à

(19) Les distorsions économiques sont principalement attribuables à la forte mobilité des assiettes d'impôt des particuliers et des sociétés. Les économistes estiment que les différences enregistrées dans les taux d'imposition provinciaux peuvent fausser la destination des investissements et de la main-d'œuvre.

encourager les provinces à maintenir leurs dépenses en matière d'éducation en fournissant une « compensation » pour la migration de résidents instruits vers d'autres provinces.

Cependant, si les transferts intergouvernementaux sont appréciés sur le plan de l'équité et de l'efficacité, on les critique parce qu'ils réduisent l'obligation redditionnelle des gouvernements. On reproche tout d'abord à ce système de créer des distorsions dans les priorités budgétaires des gouvernements bénéficiaires. Cette critique s'adresse aux transferts conditionnels (comme les transferts fédéraux relatifs aux programmes d'éducation dans les langues officielles), qui font intervenir le gouvernement fédéral dans l'établissement des priorités budgétaires. On reproche également à ce système d'inciter les gouvernements bénéficiaires à l'irresponsabilité financière, puisque l'on sépare les décisions budgétaires et les décisions fiscales. Par exemple, un gouvernement provincial dont une partie du budget est constituée de transferts fédéraux n'a pas à peser l'avantage supplémentaire de consacrer un dollar de plus à un service public en fonction du coût supplémentaire que supposerait son obtention par le truchement du système d'imposition provincial : certaines dépenses de la province sont financées par les contribuables de tout le Canada. Il pourrait en résulter des dépenses excessives à l'échelle provinciale. Ce genre de « dépendance » financière pourrait également donner lieu à une confusion à l'égard de l'ordre de gouvernement responsable du financement et de la prestation des principaux programmes.

2. Les transferts fiscaux

Certains proposent de remplacer les transferts de fonds fédéraux par des transferts de points d'impôt⁽²⁰⁾. Ce genre de transfert suppose une réduction des taux d'imposition fédéraux et une augmentation correspondante des taux d'imposition provinciaux, ce qui accroîtrait le contrôle exercé par les gouvernements provinciaux sur les recettes fiscales⁽²¹⁾.

(20) Les premiers ministres provinciaux et territoriaux, dirigés par le Québec, ont soulevé cette idée à plusieurs occasions. Voir aussi Jack Mintz et Michael Smart, « Why Quebec's tax-point transfers are a good idea », *National Post*, 25 mars 2002, p. 15, et François Vaillancourt, « Alter the Federal-Provincial Powers Mix to Improve Social Policy », *Options politiques*, novembre 1998.

(21) L'expression « transfert de points d'impôt » est celle qui est le plus couramment employée dans le domaine des finances publiques, mais il serait peut-être plus juste de parler de « libération d'espace fiscal ». Bien entendu, rien n'interdit au gouvernement fédéral d'augmenter ses taux d'imposition après un transfert de points d'impôt : il s'ensuivrait tout simplement une augmentation générale des impôts pour les Canadiens.

Cependant, si le transfert des points d'impôt peut permettre aux gouvernements provinciaux d'être plus autonomes sur le plan financier, leur capacité variable de lever des impôts aurait un effet sur le fardeau fiscal et exacerberait les inégalités régionales. En termes simples, un point d'impôt rapporte plus d'argent dans une province riche que dans une province pauvre. Selon les économistes Jack Mintz et Richard, une augmentation de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers (IRP) par suite d'un hypothétique transfert de 11,5 points d'impôt aux provinces donnerait lieu à d'importantes disparités⁽²²⁾. L'Ontario et Alberta enregistreraient probablement une hausse de 26 à 28 p. 100 de leurs recettes tirées de l'IRP en 2003, tandis que l'augmentation pour le Québec et les provinces de l'Atlantique se situerait entre 17 et 21 p. 100. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral a toujours compensé ces inégalités en augmentant les transferts pécuniaires aux provinces pauvres et en réduisant ceux destinés à l'Ontario et à l'Alberta. Toutefois, si l'on remplace les transferts pécuniaires par des transferts fiscaux, il sera difficile de récupérer les recettes supplémentaires des provinces riches pour les redistribuer aux provinces pauvres. Par ailleurs, comme les transferts de points d'impôt représentent une perte définitive pour le gouvernement fédéral, ils représentent également une perte de contrôle fédéral sur le respect de normes nationales en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale.

B. La situation financière actuelle du Canada

Au Canada, les administrations provinciales et municipales ne sont pas entièrement autonomes sur le plan financier. Avant la répartition des transferts intergouvernementaux, il existe un important déséquilibre vertical entre les dépenses et les recettes à tous les ordres de gouvernement. Le tableau 2 indique les recettes et les dépenses des trois ordres de gouvernement avant les transferts. En règle générale, les recettes du gouvernement fédéral sont environ 3 à 4 p. 100 du PIB (produit intérieur brut) de plus que ses dépenses, abstraction faite des dépenses au titre des transferts intergouvernementaux, tandis que les provinces recueillent collectivement un montant qui n'est pas tout à fait suffisant pour couvrir leurs dépenses, abstraction faite des transferts. Pour combler cet écart, le gouvernement fédéral verse aux provinces environ 18 p. 100 de leurs dépenses nettes de transferts. Les municipalités dépendent des transferts pour plus de 40 p. 100 de leurs dépenses.

(22) Richard Bird et Jack Mintz, « Tax Assignment in Canada: A Modest Proposal », dans H. Lazar (dir.), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Université Queen's, 2000, p. 269.

Tableau 2

Recettes autonomes et dépenses propres de chaque ordre de gouvernement, 2001

Ordre de gouvernement	Recettes autonomes	Dépenses directes	Excédent propre	Transferts (% des dépenses)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)
	(% du PIB du Canada)			(%)
Fédéral	17,46	13,78	3,68	s/o
Provinces	17,32	17,77	-0,45	17,58
Municipalités	4,39	6,95	-2,56	40,82

Source : D'après les *Tableaux de référence financiers* du ministère des Finances, octobre 2002, « Comptes nationaux ».

Remarque : Les dépenses mentionnées en (2) et (4) sont nettes de transferts.

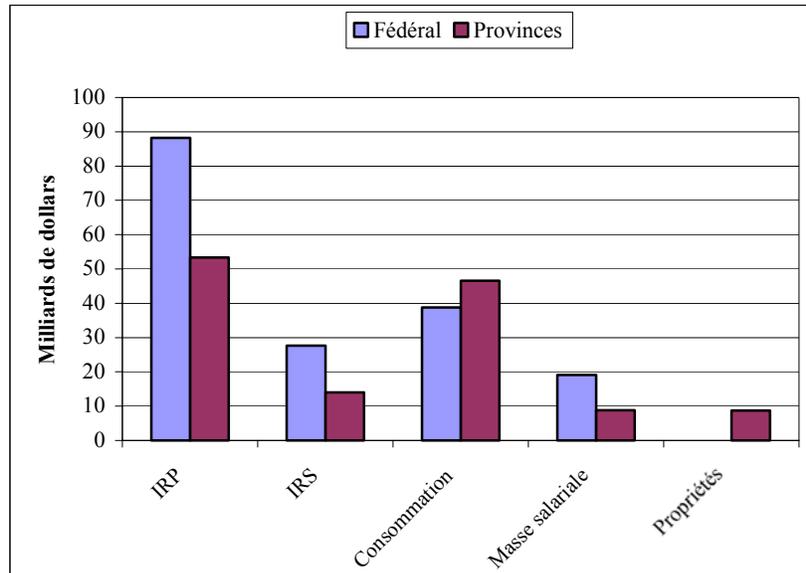
1. Les recettes

Les graphiques 5 et 6 et le tableau 3 ne concernent que les recettes dans l'équation qui nous intéresse. En matière d'imposition, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont tous deux accès aux grandes sources de recettes. La Constitution limite les administrations provinciales à l'imposition directe dans la province, c'est-à-dire celle des particuliers et des sociétés, à l'exclusion des taxes sur les achats effectués par les particuliers⁽²³⁾. Cela dit, les provinces ont réussi à faire accepter que les taxes de vente provinciales (TVP) sont des impôts indirects, et ce, par une habile formulation des lois selon laquelle les acheteurs – et non les achats – sont imposés directement. Il s'ensuit que les provinces tirent la plupart de leurs recettes des mêmes sources que le gouvernement fédéral, à savoir les revenus des particuliers et des sociétés et les ventes. Les provinces peuvent également déterminer leurs propres taux d'imposition et assiettes fiscales (deuxième principe fondamental d'attribution fiscale). Cependant, même s'ils ont accès aux mêmes sources et sont autonomes sur le plan fiscal, les deux ordres de gouvernement n'occupent pas le même espace sur les différents champs d'imposition (voir le graphique 5).

(23) Voir le paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Une modification apportée en 1982 a permis aux provinces de lever des impôts indirects sur les ressources naturelles. Les gouvernements provinciaux n'ont toujours pas le loisir d'imposer le commerce international ou interprovincial.

Graphique 5

Répartition fédérale-provinciale des impôts, 1999-2000



Source : Statistique Canada, CANSIM II, Tableau 385-0002.

- Remarques :
- IRS = Impôt sur le revenu des sociétés
 - La consommation englobe les taxes de vente : TPS, TVP, taxe de vente harmonisée (TVH) et taxe d'accise.
 - Une partie de la taxe foncière est levée par les provinces, mais, pour l'essentiel, elle sert à financer les municipalités.

Pour le gouvernement fédéral et pour les provinces, l'IRP est la plus importante source de recettes (voir à l'annexe B une analyse de la répartition de cette ressource entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux). L'IRP est une source importante de recettes, car il produit des recettes à un rythme plus rapide que le PIB. De 1989 à 2001, par exemple, le taux de croissance annuelle des recettes tirées de l'IRP a été en moyenne de 5,1 p. 100, comparativement à environ 4,3 p. 100 pour le PIB⁽²⁴⁾. Le gouvernement fédéral domine cet espace fiscal dans toutes les provinces, sauf au Québec : les résidents du Québec versent une plus grande partie de leurs impôts au gouvernement provincial (voir l'annexe B pour une explication de cet arrangement).

(24) D'après Statistique Canada, CANSIM II, tableaux 385-0001 et 380-0001.

En 2000-2001, le gouvernement fédéral a tiré presque la moitié de toutes ses recettes budgétaires de l'IRP⁽²⁵⁾. Au cours de la même année, un quart seulement des recettes des provinces et des territoires a été tiré de cette source⁽²⁶⁾. Le tableau 3 énumère les principales sources de recettes des deux ordres de gouvernement pour l'exercice 2000-2001.

Tableau 3

Recettes des gouvernements fédéral et provinciaux, 2000-2001

Source de recettes	Gouvernement fédéral		Gouvernements provinciaux	
	Montant (milliards de dollars)	% du total des recettes	Montant (millions de dollars)	% du total des recettes
Impôt sur le revenu des particuliers	88,2	46,3	53,3	25,0
Impôt sur le revenu des sociétés	27,6	14,5	14,0	6,5
Taxes à la consommation ⁽¹⁾	38,8	20,4	46,6	21,8
Assurance sociale/masse salariale	19,1	10,0	8,8	4,1
Taxes foncières et taxes connexes	0,0	0,0	8,7	4,1
Autres taxes	0,5	0,3	15,0	7,0
Ventes de biens et services	4,3	2,2	7,6	3,5
Investissements et redevances	6,6	3,5	26,8	12,6
Transferts intergouvernementaux ⁽²⁾	0,6	0,3	31,7	14,9
Autres recettes	4,7	2,5	0,9	0,4
Total des recettes	190,4	100,0	213,4	100,0

Source : Statistique Canada, CANSIM II, Tableau 385-0002.

Remarque : Statistique Canada se sert du Système de gestion financière (SGF) pour produire des statistiques financières gouvernementales. Le SGF normalise les comptes gouvernementaux pour produire des statistiques cohérentes et comparables. Les statistiques produites au moyen du SGF peuvent donc être différentes des chiffres publiés dans les états financiers du gouvernement.

- (1) Les taxes à la consommation sont les taxes de vente générales (TPS, TVP, TVH) et les taxes d'accise.
- (2) Les transferts intergouvernementaux peuvent inclure des paiements au titre des services gouvernementaux généraux.

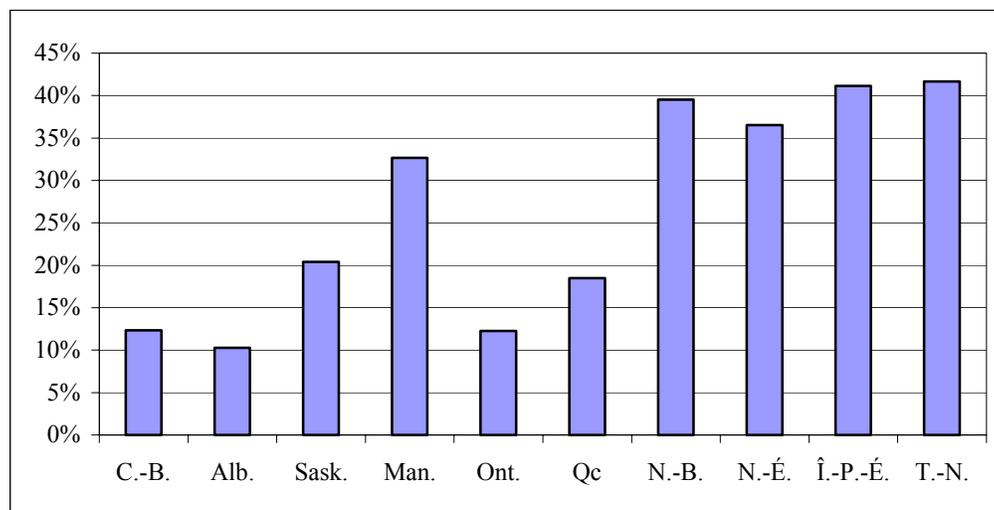
(25) Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, 2002, tableau 5, « Comptes publics ».

(26) *Ibid.*, tableau 38, « Comptes nationaux ».

En général, les recettes fiscales représentent une plus grande proportion des recettes pour le gouvernement fédéral (91,5 p. 100) que pour les gouvernements provinciaux (69 p. 100). Cependant, les autres recettes, comme celles produites par la vente de biens et de services, par les investissements et par les redevances sur les ressources naturelles ont une plus grande importance pour les provinces. Par ailleurs, pour faciliter le financement des programmes et des services, les provinces bénéficient de transferts du gouvernement fédéral qui représentent une partie importante de leurs recettes. Le graphique 6 montre que cette proportion varie d'une province à l'autre – en 2001-2002, elle allait de 41,7 p. 100 à Terre-Neuve à 10,3 p. 100 en Alberta.

Graphique 6

Transferts de fonds fédéraux en pourcentage des recettes des provinces, 2001-2002



Source : Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, 2002, Gouvernements provinciaux et territoriaux, « Comptes publics ».

2. Les dépenses

Sur le plan des dépenses, les provinces sont constitutionnellement responsables de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Ces responsabilités représentent l'essentiel de leurs dépenses. Le gouvernement fédéral fournit également des services sociaux directs, en plus de ses responsabilités en matière de protection, de défense, de transport, de communications, de conservation des ressources, d'aide aux entreprises et de transferts aux provinces. Les deux

ordres de gouvernement doivent également rembourser la dette publique. Le tableau 4 énumère les principales dépenses des deux ordres de gouvernement.

Tableau 4

Dépenses fédérales et provinciales, 2000-2001

Dépenses	Dépenses fédérales		Dépenses provinciales	
	Montant (milliards de dollars)	% du total des dépenses	Montant (milliards de dollars)	% du total des dépenses
Santé	2,9	1,6	61,6	30,5
Services sociaux	51,6	28,4	31,8	15,7
Éducation	4,8	2,7	40,6	20,1
Transports/Communications	2,0	1,1	8,5	4,2
Travail/Immigration	2,3	1,3	1,1	0,5
Loisirs/Culture	3,1	1,7	2,0	1,0
Ressources/Industrie	5,7	3,2	8,1	4,0
Environnement	1,5	0,8	1,6	0,8
Protection/Défense	19,2	10,6	7,1	3,5
Services gouvernementaux généraux	8,4	4,6	3,2	1,6
Autres dépenses	8,7	4,8	5,8	2,9
Transferts intergouvernementaux	25,8	14,2	1,6	0,8
Frais de la dette	45,0	24,8	28,8	14,3
Dépenses totales	181,3	100,0	201,8	100,0

Source : Statistique Canada, CANSIM II, tableau 385-0002, avril 2003.

Remarque : Les transferts intergouvernementaux énumérés ci-dessus représentent seulement les transferts généraux. Ils n'incluent pas, par exemple, les transferts conditionnels à coûts partagés comme ceux qui ont trait à l'éducation dans les langues officielles ou le plan d'assurance du revenu brut des agriculteurs.

La santé représente la partie la plus importante des dépenses provinciales. Il est cependant plus difficile de mesurer la part du gouvernement fédéral dans ces dépenses. Les dépenses fédérales en matière de santé énumérées au tableau 4 n'incluent pas le soutien financier apporté par le gouvernement fédéral dans le cadre du TCSPS (les transferts pécuniaires effectués dans le cadre de ce programme sont inclus dans les « transferts intergouvernementaux »).

Comme le TCSPS est un transfert global, ce sont les provinces qui déterminent la proportion qui en est consacrée à la santé. Les provinces qui reçoivent des versements de péréquation peuvent également consacrer une partie de ces ressources à la santé. Cependant, l'introduction du Transfert canadien en matière de santé en 2004-2005 (voir l'annexe A) devrait permettre de mesurer plus précisément la contribution fédérale aux dépenses en matière de santé.

Pour ce qui est des dépenses directes en matière de santé, le gouvernement fédéral est chargé de fournir des services de santé aux militaires, aux anciens combattants, aux membres des Premières nations et aux Inuits. Il s'occupe également de recherche et fournit des services de quarantaine et des services médicaux en matière d'immigration.

En matière de services sociaux, les provinces s'occupent des programmes d'aide sociale, tandis que le gouvernement fédéral est chargé de l'assurance-emploi, des programmes de sécurité du revenu (p. ex. sécurité de la vieillesse et supplément de revenu garanti), des prestations pour enfants et des programmes destinés aux anciens combattants, aux membres des Premières nations et aux Inuits et de l'aide apportée aux provinces dans le cadre du TCSPS. Quant à l'éducation, chaque province décide de son propre système. Le gouvernement fédéral, en plus de fournir de l'aide par le truchement du TCSPS, est chargé de l'éducation des membres des Premières nations et des Inuits, des militaires et des détenus. En 2004-2005, le gouvernement fédéral aidera les provinces à absorber leurs dépenses en matière de services sociaux, d'aide sociale et d'éducation postsecondaire par le truchement du nouveau Transfert canadien en matière de programmes sociaux (voir l'annexe A).

C. Mesure du déséquilibre fiscal vertical

Comment sait-on si un pays souffre de DFV? Le DFV est généralement défini comme un « décalage » entre les recettes et les dépenses réelles des différents ordres de gouvernement au cours d'une période donnée. Il n'existe cependant pas de mesure universellement reconnue de cette notion dans les ouvrages spécialisés. Devrait-on comparer des recettes contrôlées par un gouvernement fédéral et des recettes contrôlées par un gouvernement provincial? À partir de quel seuil doit-on parler de déséquilibre fiscal? Les déficits ou l'évolution des déficits dénotent-ils l'existence d'un DFV?

La comparaison chronologique des soldes budgétaires des différents ordres de gouvernement est un indicateur utile, mais de nombreux économistes estiment que cette

perspective est statique et insuffisante⁽²⁷⁾ et qu'il convient, pour analyser valablement la situation, de tenir compte de la durabilité financière. Autrement dit, il faut se poser les questions suivantes : Compte tenu, premièrement, de ses obligations en matière de dépenses et, deuxièmement, de l'importance de sa dette, quelle est « la marge de manœuvre fiscale » d'un gouvernement? Est-il en mesure de réduire les impôts ou sera-t-il contraint de les augmenter pour respecter les exigences de son budget? Il convient de tenir compte de tous ces aspects dans le débat qui se poursuit sur le DFV.

LA SITUATION À L'ÉTRANGER

Le Canada n'est pas le seul pays à débattre de la question du déséquilibre fiscal entre ses diverses administrations. Un certain nombre de pays fédérés et leurs gouvernements infranationaux réexaminent actuellement la répartition des recettes et des dépenses entre les administrations ainsi que l'importance et le type de transferts intergouvernementaux qu'il convient de prévoir. Nous examinerons ici la situation aux États-Unis et en Australie.

A. Les États-Unis

Les États-Unis débattent actuellement de la meilleure façon de répartir les recettes et les dépenses entre les ordres de gouvernement⁽²⁸⁾. Depuis 50 ans, la décentralisation de la structure gouvernementale américaine conduit à une proportion croissante de dépenses et de recettes qui relèvent des États et des administrations locales. Toutefois, la proportion des recettes fédérales a diminué non en raison d'une réduction importante des impôts fédéraux en proportion du PIB ou d'une dévolution réelle des pouvoirs aux États, mais plutôt en raison d'une augmentation de la part du PIB représentée par les impôts des États et des impôts locaux⁽²⁹⁾. La croissance des dépenses des États provient en grande partie de programmes fédéraux de

(27) C. Matier, L. Wu et H. Jackson, « Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability », document de travail du ministère des Finances, n° 2001-2023, Ottawa, 2001, p. 5.

(28) Pour une analyse concise de la situation américaine, voir Commission sur le déséquilibre fiscal, *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis, Suisse*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001, ch. 5; voir aussi William F. Fox, « Decentralization in the United States: Where Has the Country Headed? », communication destinée au Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Québec, 2001 (voir www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca, pour les deux documents).

(29) Fox (2001), p. 1.

contrepartie sur lesquels les États ont peu de contrôle⁽³⁰⁾. Comme le gouvernement fédéral fournit de plus en plus d'argent aux États sous forme de subventions, les gouvernements des États doivent dépenser de plus en plus pour respecter le mandat de ces programmes. De plus, même si le gouvernement fédéral et les gouvernements des États jouissent généralement d'une indépendance considérable en ce qui concerne leur capacité de générer des recettes, le contrôle qu'exerce le gouvernement fédéral sur le pouvoir des États à cet égard – en limitant leur capacité d'imposer le commerce entre États – est, en fait, en train de s'élargir.

Le tableau 5 indique les recettes et les dépenses des trois ordres de gouvernement aux États-Unis pour l'année 1999. En général, la capacité de générer des recettes et le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral américain sont substantiels. Comparativement aux provinces canadiennes, les États américains jouent un rôle moins actif dans la fédération, et une grande partie de l'activité infranationale est assumée par les administrations locales, qui ont le pouvoir de générer des recettes au moyen de l'impôt sur le revenu des particuliers, des taxes de vente et des taxes foncières.

Tableau 5

Recettes autonomes et dépenses propres par ordre de gouvernement aux États-Unis, 1999

Ordre de gouvernement	Recettes autonomes	Dépenses directes	Excédent propre	Transferts (% des dépenses)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)
	(% du PIB américain)			(%)
Fédéral	19,65	15,44	4,21	s/o
États	9,67	7,46	2,21	36,58
Local	6,72	9,99	-3,27	35,27

Source : D'après David Hoffman, *Facts and Figures on Government Finance*, 36^e édition, Washington, Tax Foundation, 2002, tableaux A10, C1, C11, E1 et F1.

Remarque : Les dépenses indiquées en (2) et (4) sont nettes de transferts.

(30) Le système de contrepartie suppose que les gouvernements locaux ou d'État attribuent une partie de leurs propres fonds à un programme donné pour obtenir une contribution fédérale. Medicaid, le programme de subventions le plus important des États-Unis, est un exemple de programme de contrepartie : les dix États qui reçoivent une contrepartie à raison de 50 p. 100 doivent verser exactement le même montant que le gouvernement fédéral au titre de l'assurance médicale des Américains à faible revenu. Les États qui ont moins de recettes ont droit à une contribution plus importante du gouvernement fédéral (jusqu'à 83 p. 100), c'est-à-dire que ce dernier assume une plus grande partie des frais.

Cela dit, l'impression que les États sont le « maillon faible » de la fédération est en voie de changer. La « révolution de la décentralisation » de 1995 – qui prévoyait la décentralisation aux États de certaines responsabilités fédérales en matière de bien-être social – a contribué à modifier le rôle relatif des gouvernements des États au sein de la fédération américaine. Puisque, depuis les attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement fédéral a réorienté ses priorités (se consacrant désormais à la lutte contre le terrorisme, à l'intervention militaire en Iraq, etc.), il se pourrait que les États soient appelés à assumer de plus larges responsabilités financières sur le plan intérieur⁽³¹⁾. Reste à voir s'ils disposent de systèmes de recettes qui leur permettront de s'acquitter efficacement de ces responsabilités.

Depuis quelque temps, la situation financière des États a décliné considérablement. Les gouvernements des États sont actuellement aux prises avec des insuffisances budgétaires qui pourraient atteindre 80 milliards de dollars en 2004 : il s'agirait de la pire situation financière des États américains depuis la Deuxième Guerre mondiale. Deux problèmes structurels de longue date en sont la cause principale : la baisse considérable des recettes des États et l'explosion des coûts dans le domaine de la santé. Sur le plan des recettes, les gouvernements des États dépendent largement des transferts de fonds incertains du gouvernement fédéral, qui, en raison des exigences de contrepartie, supposent des coûts supplémentaires. Les États dépendent par ailleurs largement de l'impôt sur le revenu des particuliers et des taxes de vente, deux sources de recettes que la récession de 2001 a beaucoup entamées. Les États ont été contraints de lever des impôts sur à peu près tout, du revenu des particuliers aux cigarettes. Quant aux dépenses, le programme Medicaid (assurance-santé des Américains à faible revenu) grève les budgets des États : ceux-ci ont demandé au Congrès de réformer le programme ou d'assumer une plus grande partie des coûts en matière de santé. À court terme, cependant, les États ne peuvent faire autrement que de réduire les prestations des bénéficiaires pour équilibrer leurs budgets (l'équilibre budgétaire étant une exigence imposée par la loi à la plupart des États).

Selon certains analystes américains, les États sont actuellement « en pleine tempête » : détérioration des assiettes fiscales, explosion des coûts dans le domaine de la santé et

(31) Robert Tannenwald, « Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete? », *National Tax Journal*, vol. LV, n° 3, septembre 2002, p. 487.

effondrement de sources de recettes importantes. À court terme, ils ne peuvent faire autrement que de réduire considérablement leurs dépenses⁽³²⁾, mais le problème semble être structurel et pourrait rapidement donner lieu à une confrontation entre les gouvernements des États et le gouvernement fédéral au sujet des revenus et des responsabilités de chacun.

B. L'Australie

L'Australie dit connaître le pire DFV de tous les pays fédérés⁽³³⁾. Comme l'indique le tableau 6, les États australiens assument des responsabilités constitutionnelles assez importantes en matière de dépenses, mais ils disposent de peu de sources de recettes autonomes, alors que l'inverse se vérifie à l'échelon du Commonwealth (gouvernement fédéral). Ce dernier a le contrôle exclusif de plusieurs sources de recettes importantes, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers et les taxes de vente. Il reste aux États un « éventail de taxes relativement insatisfaisantes », par exemple les taxes financières, les droits sur les timbres, les charges sociales, les taxes sur le jeu et les paris, les taxes foncières et les taxes sur les véhicules motorisés⁽³⁴⁾. On ne se surprendra donc pas que les États australiens dépendent largement de transferts.

Le système de subventions intergouvernementales en Australie reflète également le caractère centralisé de la fédération. Plus de la moitié des transferts de fonds aux États se font sous la forme de subventions conditionnelles, qui, elles aussi, consolident la centralisation et l'uniformité⁽³⁵⁾.

(32) Certains gouverneurs d'État ont même ordonné la libération de nombreux contrevenants « non violents » des prisons d'État pour essayer de réduire les coûts (« Inmates go free to help states reduce deficits », *New York Times*, 19 décembre 2002).

(33) Richard Webb, *Public Finance and Vertical Fiscal Imbalance*, note de recherche n° 13 2002-2003, Canberra, Department of the Parliamentary Library, 2002 (<http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2002-03/03rn13.htm>).

(34) David J. Collins, « The 2000 Reform of Intergovernmental Fiscal Arrangements in Australia », communication destinée au Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Québec, 2001, p. 2.

(35) Thomas J. Courchene, « Federalism and the New Economic Order: A Citizen and Process Perspective » discours prononcé à la Conférence du Forum des fédérations intitulée *Fédéralisme à Mercosur : défis pour l'intégration régionale*, Porto Alegre (Brésil), 2002, p. 3.

Tableau 6

Recettes autonomes et dépenses propres par ordre de gouvernement en Australie, 2000

Ordre de gouvernement	Recettes autonomes	Dépenses moins transferts	Excédent propre	Transferts (% des dépenses)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)
	(% du PIB australien)			(%)
Fédéral	25,28	18,38	6,90	s/o
États	9,48	13,56	-4,08	36,99
Local	2,17	2,25	-0,08	12,45

Source : D'après les chiffres fournis par l'Australian Bureau of Statistics.

Remarque : Les dépenses indiquées en (2) et (4) sont nettes de transferts.

C'est en 2001 que la question du DFV est devenue plus évidente en Australie, lorsque le pays a introduit une taxe nationale sur les produits et les services (TNPS), dont les recettes sont transférées aux États dans le cadre d'une entente aux termes de laquelle les gouvernements des États doivent abolir ou réduire une partie de leurs propres taxes. L'entente réduit les recettes autonomes des États, mais le transfert des recettes tirées de la TNPS leur garantit un financement stable. L'entente leur donne également le droit d'opposer un veto à toute transformation de la TNPS et, par conséquent, à tout changement concernant le volume des transferts.

Le fédéralisme fiscal a connu une évolution très semblable en Australie et au Canada jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. Depuis, les deux pays ont emprunté des voies différentes : l'Australie est devenue plus centralisée, alors que le Canada s'est décentralisé. Les États australiens ont moins d'autonomie fiscale que les provinces canadiennes et ils dépendent donc largement des paiements de transfert fédéraux. La réforme de la TNPS devrait accroître cette dépendance, quoiqu'il soit encore trop tôt pour évaluer ses répercussions.

CONCLUSION

Un déséquilibre fiscal se produit lorsque les responsabilités de différents ordres de gouvernement en matière de dépenses ne correspondent pas à leurs pouvoirs de produire des recettes. Le gouvernement fédéral et les provinces débattent actuellement de la question de savoir si c'est le cas au Canada et s'il convient de modifier le cadre financier du pays.

La fédération canadienne est très décentralisée, sur le plan des dépenses et celui de la fiscalité. Les provinces fixent leurs propres taux et tranches d'imposition sur le revenu des particuliers et des sociétés et elles ont leurs propres taxes de vente. En général, elles contrôlent les ressources naturelles à l'intérieur de leurs frontières et elles sont responsables, entre autres, de la santé, du bien-être social et de l'éducation. Le système canadien de transferts intergouvernementaux s'est progressivement adapté à cette décentralisation. Les paiements de péréquation sont absolument inconditionnels, tandis que les transferts destinés à combler l'écart entre les recettes autonomes et les dépenses sont passés d'un système de partage des coûts à un financement en bloc en passant par divers modes conditionnels, selon les principes de la politique sociale en vigueur.

Il n'existe pas de définition universellement acceptée de la notion de DFV dans la littérature en économie, mais les gouvernements provinciaux estiment que les besoins se manifestent dans les provinces, alors que c'est le gouvernement fédéral qui a l'argent. Certaines études signalent la situation financière très différente des deux ordres de gouvernement : les provinces seront aux prises avec une pression intense et croissante des coûts, tandis qu'on prévoit que le gouvernement fédéral enregistrera des excédents importants et croissants. Selon le rapport de la Commission du Québec sur le déséquilibre fiscal (la Commission Séguin), qui est peut-être l'analyse la plus importante en faveur des provinces, les transferts intergouvernementaux n'ont pas été un mécanisme d'aide valable pour les provinces, et le gouvernement fédéral devrait abandonner des sources de recettes au profit de ces dernières.

À l'opposé, le gouvernement fédéral fait valoir qu'il ne saurait y avoir déséquilibre fiscal lorsque les provinces ont accès à toutes les sources de recettes et qu'elles ont le monopole de certaines sources importantes comme les loteries et les redevances sur les ressources naturelles. Selon le gouvernement fédéral, les réductions d'impôts consenties par à peu près toutes les provinces depuis quelques années indiquent que les provinces estiment

disposer de recettes suffisantes. Il ajoute qu'il est inutile de se contenter de comparer les soldes budgétaires fédéraux et provinciaux et soutient qu'il assume des obligations financières supérieures en raison de sa dette plus importante. De fait, les économistes qui examinent la question du DFV reconnaissent que, pour analyser valablement la situation, il faut l'inscrire dans le cadre plus général de la durabilité financière relative des gouvernements.

Enfin, le Canada n'est pas le seul pays à s'interroger sur le DFV : d'autres pays fédérés et leurs gouvernements infranationaux examinent actuellement la répartition des recettes et des dépenses entre ordres de gouvernement. Les comparaisons internationales sont cependant d'une utilité limitée, puisque la structure fiscale de chaque pays fédéré est unique et qu'elle reflète l'évolution historique, sociale et culturelle de sa société. Les dilemmes du fédéralisme fiscal peuvent présenter des caractéristiques générales pour ce qui est de l'insuffisance des recettes autonomes des provinces (États) et de l'hétérogénéité des gouvernements provinciaux (des États), mais il est impossible de transposer des solutions générales d'un pays à l'autre.

CHRONOLOGIE

- juillet 1958 - Entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*. Le gouvernement fédéral fournit aux provinces une subvention égale à 25 p. 100 des coûts provinciaux par habitant, plus 25 p. 100 des coûts nationaux moyens par habitant. En 1961, toutes les provinces sont inscrites au programme.
- avril 1965 - Au lieu d'un transfert de fonds, le Québec reçoit un abattement de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) à raison de trois points de pourcentage de l'impôt fédéral pour son Programme d'allocations aux jeunes.
- juillet 1966 - Introduction du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) à titre de programme complet d'assistance publique. Le gouvernement fédéral assume 50 p. 100 des coûts admissibles, et les provinces sont libres de fixer leurs propres taux d'assistance.
- avril 1967 - Le gouvernement fédéral assume 50 p. 100 des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire en transférant quatre points de pourcentage de l'IRP et un point de pourcentage de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS) aux provinces et en prévoyant des mesures de péréquation connexes.
- juillet 1968 - Introduction de l'assurance-maladie à l'échelle nationale. Le gouvernement fédéral contribue au financement des programmes d'assurance-maladie provinciaux admissibles à raison de 50 p. 100 des coûts nationaux d'un programme couvrant tous les services médicaux.

- janvier 1974 - Fin du Programme d'allocations aux jeunes du Québec. L'abattement de trois points de pourcentage sur l'IRP est maintenu, mais le gouvernement fédéral récupère un montant équivalent sur d'autres paiements versés à la province.
- avril 1977 - Introduction du programme Financement des programmes établis (FPE) pour aider les provinces à financer l'enseignement postsecondaire, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie. Dans le cadre de cette entente, le gouvernement fédéral libère 9,143 points de pourcentage supplémentaires sur l'IRP pour les provinces.
- février 1982 - Le Conseil économique du Canada, après étude, rejette l'argument du gouvernement fédéral selon lequel il existerait un déséquilibre fiscal favorisant les provinces.
- juin 1995 - Le projet de loi C-76, qui crée le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), reçoit la sanction royale.
- avril 1996 - Entrée en vigueur du TCSPS, qui remplace les transferts aux provinces dans le cadre du FPE et du RAPC.
- mars 1998 - Le gouvernement fédéral enregistre son premier excédent budgétaire depuis 1970.
- septembre 2000 - Le gouvernement fédéral annonce qu'il investira 23,4 milliards de dollars sur cinq ans pour appuyer les accords des premiers ministres sur le renouvellement de la santé et le développement de la petite enfance.
- mars 2002 - La Commission sur le déséquilibre fiscal, présidée par Yves Séguin, publie son rapport, intitulé *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*.
- Le gouvernement fédéral enregistre un excédent budgétaire pour la cinquième année consécutive.
- octobre 2002 - Le gouvernement du Québec organise le Forum sur le déséquilibre fiscal.
- février 2003 - Par suite de l'Accord des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé, le gouvernement fédéral accroîtra son soutien dans ce domaine en investissant 34,8 milliards de dollars sur cinq ans.
- avril 2004 - Le gouvernement fédéral remplacera le TCSPS par deux nouveaux transferts : le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

ANNEXE A

LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION ET LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX

Le système canadien de transferts intergouvernementaux a évolué au fil des ans pour tenir compte de l'autonomie financière des provinces. Le graphique A-1 donne un bref aperçu de cette évolution depuis 1947. À l'heure actuelle, le Canada compte deux transferts principaux : le Programme de péréquation et le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

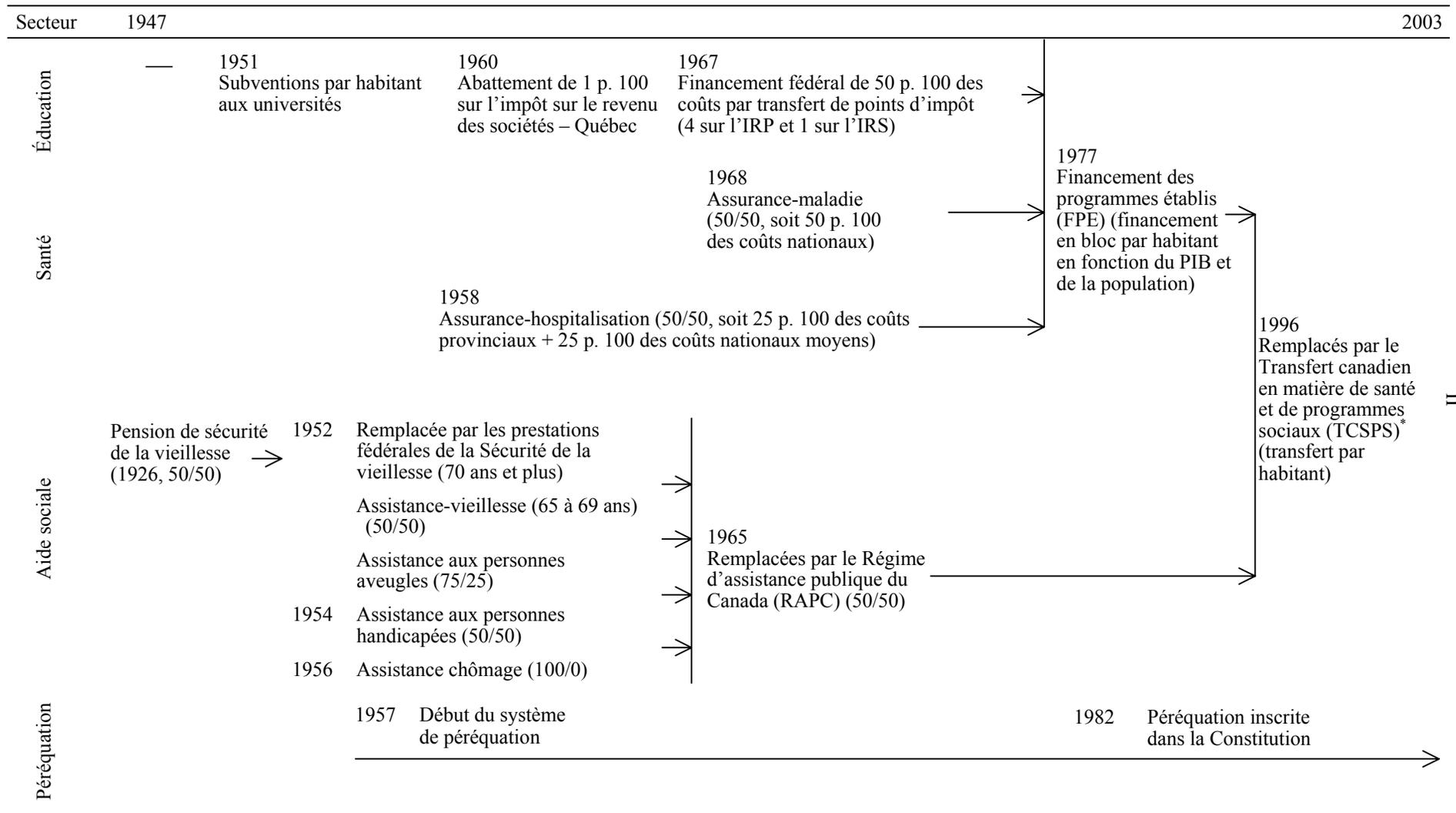
Le Programme de péréquation vise à permettre à toutes les provinces « d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables »⁽¹⁾; autrement dit, le Programme de péréquation est une réponse au déséquilibre fiscal horizontal du Canada. Il prend la forme de paiements de péréquation versés aux provinces pauvres pour amener leurs recettes par habitant à ce qu'on appelle la « norme des cinq provinces »⁽²⁾. Ces paiements de péréquation sont absolument inconditionnels, ce qui signifie que les provinces bénéficiaires peuvent dépenser ces fonds à leur guise.

(1) *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 36.

(2) Cette norme mesure la capacité financière moyenne des cinq provinces « à revenu moyen » : le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

Graphique A-1

Évolution des principaux programmes de transfert au Canada : Éducation, santé, aide sociale et péréquation, 1947-2003



Source : D'après François Vaillancourt, *Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998 : évolution et évaluation*, étude à l'intention de l'Association des économistes québécois, Montréal, 1999.

Remarques : Le partage des coûts est exprimé en pourcentages de la participation fédérale/provinciale.

* Le TCSPS sera divisé en deux transferts distincts – le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux – le 1^{er} avril 2004.

Les fonds que le gouvernement fédéral destine aux provinces pour financer les « programmes établis » (santé, éducation, aide sociale et services sociaux) sont réunis dans le cadre du TCSPS, qui est un système de financement en bloc. Les provinces peuvent dépenser les fonds du TCSPS à leur guise (dans les limites des « programmes établis »). Elles doivent cependant respecter un certain nombre de principes en matière de politique sociale. Il s'agit des cinq principes énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé* et des exigences relatives à la non-résidence pour l'aide sociale.

Tableau A-1

Transferts de fonds dans le cadre de la péréquation et du TCSPS

Année	Péréquation			TCSPS			
	Montant (millions de dollars)	% du PIB	% des dépenses fédérales	Montant (millions de dollars)	% du total des transferts effectués dans le cadre du TCSPS	% du PIB	% des dépenses fédérales
1992-1993	7 784	1,11	6,35	17 916	s/o	2,55	14,62
1993-1994	8 063	1,11	6,72	16 830	s/o	2,31	14,02
1994-1995	8 607	1,11	7,25	17 331	s/o	2,24	14,60
1995-1996	8 759	1,08	7,82	16 790	s/o	2,07	14,99
1996-1997	8 959	1,07	8,55	14 742	54,80	1,76	14,06
1997-1998	9 738	1,10	8,95	12 500	48,38	1,41	11,49
1998-1999	9 602	1,05	8,62	12 500	46,57	1,36	11,22
1999-2000	10 900	1,12	9,75	14 500	48,16	1,49	12,97
2000-2001	10 861	1,03	9,10	15 500	48,61	1,47	12,99
2001-2002	10 218	0,94	8,07	18 300	53,43	1,69	14,45
2002-2003	10 348	0,91	n/d	19 100	53,48	1,67	n/d

Source : Transferts : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.
PIB : Statistique Canada, CANSIM II, tableau 384-0002.
Dépenses fédérales : Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*.

- Remarques :
- Les dépenses fédérales sont les dépenses engagées dans le cadre de programmes fédéraux; autrement dit, elles excluent les frais de la dette publique.
 - Les transferts effectués dans le cadre du TCSPS englobent les transferts pécuniaires et les transferts fiscaux.
 - Le montant du TCSPS correspond, avant 1996-1997, à la somme du Financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada.

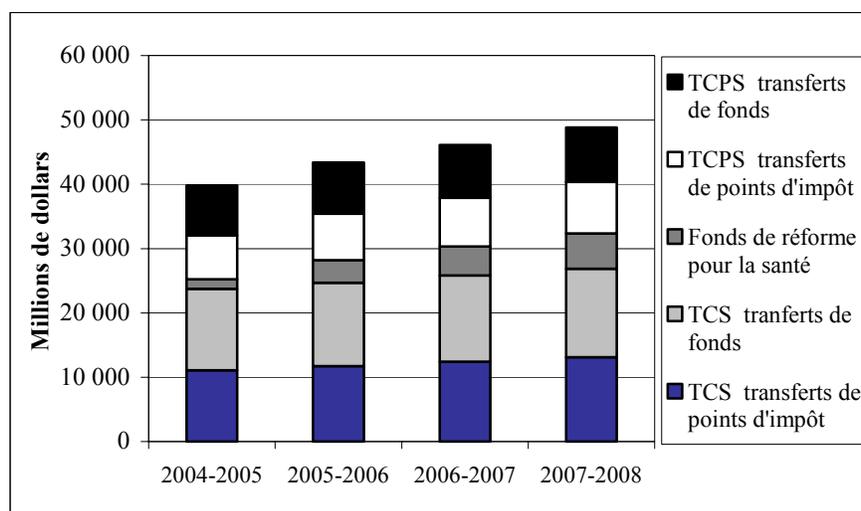
Le TCSPS sera restructuré pour que l'aide fédérale aux provinces et territoires soit plus transparente et plus susceptible de reddition de comptes. Ainsi, à partir du 1^{er} avril 2004, le gouvernement fédéral créera deux nouveaux transferts :

1. le Transfert canadien en matière de santé (TCS), pour apporter une aide dans le domaine de la santé;
2. le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), pour apporter une aide dans les domaines de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux, notamment en matière de développement de la petite enfance.

Les transferts de fonds et de points d'impôt du TCSPS seront répartis entre le TCS et le TCPS (voir le graphique A-2). La proportion de fonds et de points d'impôt attribuée au TCS sera de 62 p. 100, ce qui reflétera l'importance des dépenses provinciales dans le domaine de la santé par rapport aux dépenses provinciales générales en matière de santé et de services sociaux actuellement appuyées par des transferts fédéraux. Le reste sera attribué au TCPS.

Graphique A-2

**Transfert canadien en matière de santé (TCS)
et Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)**



Source : Ministère des Finances du Canada, *Le Budget de 2003 : Investir dans le système canadien de soins de santé*, tableau 5.

Remarque : N'inclut pas le supplément de fonds de 2,5 milliards de dollars que les provinces pourront obtenir dans le cadre du TCSPS entre 2003-2004 et 2005-2006.

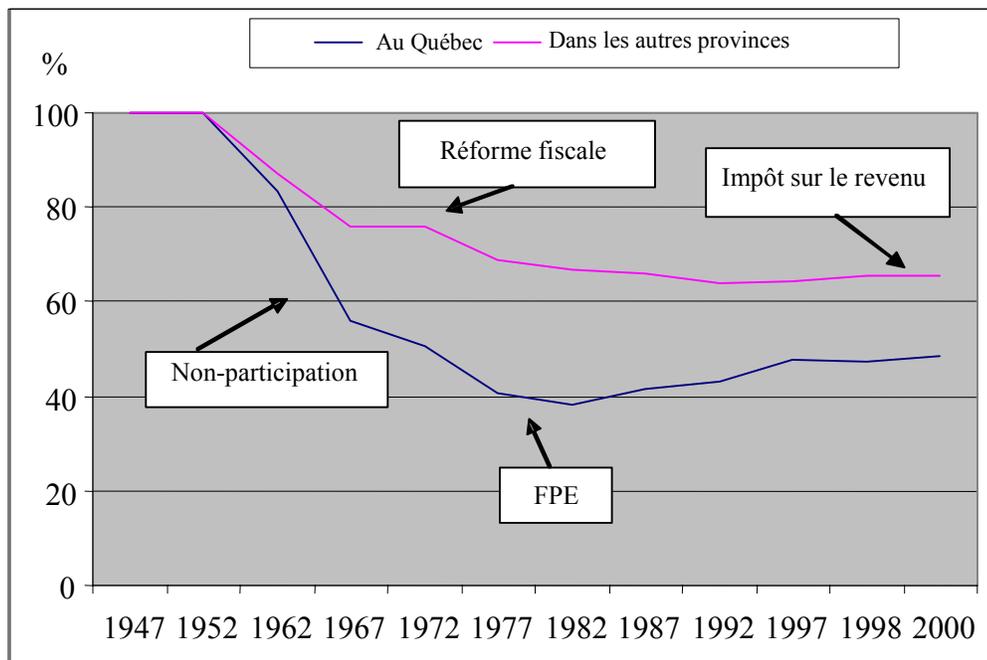
ANNEXE B

LA RÉPARTITION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Le gouvernement du Québec est le seul gouvernement provincial qui occupe plus d'espace fiscal que le gouvernement fédéral en matière d'impôt sur le revenu des particuliers (IRP). Le graphique B-1 indique l'espace fiscal occupé par le gouvernement fédéral à cet égard au Québec et dans le reste du Canada de 1947 à 2000.

Graphique B-1

Espace fiscal occupé par le gouvernement fédéral en matière d'impôt sur le revenu des particuliers



- Sources :
- 1947-1967 : Statistique Canada, CS11-516F, 1983, « Statistiques historiques du Canada », Tableaux H53, H76.
 - 1972-1982 : Statistique Canada, 13-213S, « Comptes économiques provinciaux – édition historique, 1961-1986 », tableau 9.
 - 1987-1998 : Statistique Canada, CANSIM, séries D26728 et D26731.
 - 2000 : Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, tableaux 32 et 35; et Commission sur le déséquilibre fiscal (2002).

L'histoire de l'IRP à cet égard peut se diviser en cinq périodes : les ententes de loyer fiscal pendant et après la Deuxième Guerre mondiale (1941-1962), l'option de non-participation (1962-1967), la réforme fiscale (1972), le Financement des programmes établis (1977) et l'imposition du revenu (2000).

A. 1941-1962 : Les ententes de loyer fiscal

Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, les provinces ont accepté de céder (« louer ») leurs droits fiscaux au gouvernement fédéral en échange de versements annuels fixes. C'est pourquoi l'imposition du revenu des particuliers et des sociétés relevait uniquement de la compétence fédérale de 1941 à 1946. D'autres ententes de ce genre ont été négociées entre les deux ordres de gouvernement de 1947 à 1962.

B. 1962-1967 : L'option de non-participation

Au début de la période d'après-guerre, les provinces souhaitaient récupérer une partie de l'espace fiscal de l'IRP pour financer leurs dépenses croissantes dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Le gouvernement fédéral, de son côté, voulait conserver suffisamment d'espace fiscal sur l'IRP pour pouvoir utiliser l'impôt afin d'assurer le respect de normes nationales en matière de services sociaux et de financer les programmes de subventions conditionnelles et de péréquation, qui prenaient de l'importance. Les abattements fédéraux sur l'IRP instaurés au début des années 1960 étaient une reconnaissance du besoin d'espace fiscal des provinces.

Autre changement important durant les années 1960, l'option de non-participation a été introduite : les provinces qui le désiraient pouvaient obtenir un supplément d'espace fiscal sur l'IRP (c.-à-d. que la part fédérale de l'IRP dans ces provinces serait réduite) au lieu de transferts, à condition qu'elles acceptent de maintenir les mêmes programmes que ceux qui étaient auparavant financés par les transferts. Seul le Québec a décidé de ne pas participer aux programmes d'assurance-hospitalisation, de bien-être social et de santé. C'est pourquoi, dans le graphique B-1, la part fédérale de l'IRP est moins élevée dans cette province.

C. 1972 : La réforme fiscale

Dans le cadre de la réforme fiscale de 1972, le système d'abattement a été abandonné, et le gouvernement fédéral a réduit ses taux d'imposition pour permettre des taux d'imposition provinciaux plus élevés. Toutes les provinces étaient désormais libres de fixer leurs propres taux d'imposition sans norme implicite fédérale (niveau d'abattement). Elles devaient cependant calculer leurs impôts en pourcentage de l'impôt fédéral, c'est-à-dire qu'elles devaient employer non seulement la même assiette fiscale, mais aussi le même barème progressif, si elles voulaient que le gouvernement fédéral continue de percevoir l'IRP provincial en leur nom.

En 1974, le Québec mettait fin au Programme d'allocations pour les jeunes. L'introduction de ce programme en 1965 avait permis au Québec de bénéficier d'un abattement supplémentaire de trois points sur l'IRP. En mettant fin au programme, la province annulait la disposition de non-participation et l'abattement connexe. Toutefois, pour éviter de compromettre la structure fiscale du Québec, le gouvernement fédéral a alors accepté de maintenir l'abattement, en retour de quoi un montant équivalent était déduit (et l'est toujours) des transferts pécuniaires à la province.

D. 1977 : Le Financement des programmes établis et le transfert de points d'impôt

En 1977, le Financement des programmes établis (FPE) a remplacé les subventions conditionnelles destinées à la santé et à l'enseignement postsecondaire alors en vigueur. Dans le cadre du réalignement des responsabilités financières fédérales et provinciales associé à ce changement, le gouvernement fédéral s'est une fois encore privé d'un certain espace fiscal sur l'IRP à l'avantage des provinces. Ce transfert de points d'impôt existe dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Le calcul des transferts de fonds et de points d'impôt dans le cadre du FPE, et aujourd'hui du TCSPS, est depuis un certain temps un objet de litige entre les provinces et le gouvernement fédéral. Ce dernier estime que son appui au FPE et au TCSPS prend la forme à la fois de transferts de fonds et de transferts de points d'impôt. Une fois transférés, cependant, les points d'impôt n'étaient plus contrôlés par le gouvernement fédéral, et les provinces ont rapidement cessé de les considérer comme une forme de soutien fédéral.

E. 2000 : L'impôt sur le revenu

Lorsque l'Agence des douanes et du revenu du Canada a remplacé Revenu Canada en 1999, le gouvernement fédéral a accepté de percevoir l'IRP selon des taux déterminés par les provinces à condition que celles-ci emploient comme base le revenu imposable fédéral. La méthode antérieure de « l'impôt sur l'impôt » a été remplacée par la méthode de « l'impôt sur le revenu », ce qui a permis aux provinces de déterminer la progressivité de leur propre IRP au lieu d'accepter le barème fiscal fédéral. L'Alberta a tiré parti de cette possibilité en introduisant aussitôt un taux fixe de 10 p. 100.

F. Le résultat : une asymétrie fiscale

Le domaine de l'IRP comporte d'énormes disparités au Canada (voir le graphique B-1 et le tableau B-1). En raison des dispositions de non-participation introduites en 1965, les Canadiens qui vivent au Québec paient moins d'impôt fédéral que les Canadiens des autres provinces (le tableau B-1 montre que les taux fédéraux applicables au Québec sont de 16,5 p. 100 inférieurs à ce qu'ils sont ailleurs au Canada.) En 2000, le gouvernement fédéral occupait 48 p. 100 de l'espace fiscal sur l'IRP au Québec, comparativement à environ 65 p. 100 dans le reste du Canada.

Tableau B-1

IRP fédéral au Québec et dans le reste du Canada, 2002

		Tranches fédérales			
		0 \$ à 31 677 \$	31 677 \$ à 63 354 \$	63 354 \$ à 103 000 \$	Plus de 103 000 \$
Reste du Canada	Taux marginal	16 %	22 %	26 %	29 %
	Impôt fédéral sur le revenu inférieur à la tranche (avant crédits)	0 \$	5 068 \$	12 037 \$	22 345 \$
Québec	Taux marginal (avant crédits)	13,36 %	18,37 %	21,71 %	24,22 %
	Impôt fédéral sur le revenu inférieur à la tranche (avant crédits)	0 \$	4 232 \$	10 051 \$	18 658 \$

Source : PricewaterhouseCoopers, *Tax Facts and Figures for Individuals and Corporations – Canada 2002*, p. 4.