
Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada

Rapport

ISBN : 2-550-38851-8
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2002

PRÉFACE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Il y a un peu moins d'un an, le gouvernement du Québec mettait en place une commission afin d'analyser le déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec. Les travaux de la Commission sur le déséquilibre fiscal sont maintenant terminés, et le présent rapport en est l'aboutissement.

Le déséquilibre fiscal est un concept ardu, recouvrant des questions complexes liées aux relations financières établies entre le gouvernement fédéral et les provinces, et comportant des dimensions à la fois quantitatives et qualitatives. Sa définition même devait être clairement précisée, et il fallait bien entendu que la Commission soit en mesure d'évaluer et d'analyser les phénomènes liés au déséquilibre fiscal avec toute la rigueur et la profondeur requises.

La Commission a privilégié une approche fondée avant tout sur l'approfondissement de la connaissance et de l'analyse, sur l'enrichissement des études et des évaluations déjà disponibles, et sur la vérification systématique des différentes hypothèses qui lui étaient soumises – cela tout en évitant tout a priori dans ses réflexions. Simultanément, la Commission a tenté de rester la plus proche possible des enjeux pratiques qu'elle était amenée à soulever : le déséquilibre fiscal concerne en fait directement les citoyens, et la Commission a voulu ne jamais perdre de vue cette réalité, tout au long de ses travaux.

Des études spécifiques ont été engagées afin de répondre à certaines questions précises. La Commission a reçu les analyses de plusieurs experts, notamment internationaux. Les audiences publiques ont également permis de recueillir les avis de nombreux porte-parole de différents groupes et citoyens intéressés au débat.

Les travaux de la Commission, en plus de confirmer et de démontrer l'ampleur du déséquilibre fiscal, ont permis de dresser un ensemble de recommandations afin de corriger la situation.

Les recommandations ont été formulées de façon constructive, avec la préoccupation concrète de faire avancer le débat. Il s'agit de recommandations majeures, qui dessinent un cadre nouveau pour les relations financières et fiscales au sein de la fédération canadienne. Simultanément, la Commission a réfléchi aux moyens de répondre, dans l'avenir, à toute nouvelle cause de déséquilibre fiscal, et a émis des suggestions à cette fin.

Au terme des travaux de la Commission, je tiens à souligner la collaboration et la contribution remarquables de chacun des commissaires et de tout le personnel du Secrétariat. La Commission sur le déséquilibre fiscal était composée de personnalités provenant d'horizons très divers, mais toutes expertes dans leur domaine. Le rapport est ainsi le résultat d'un travail en commun effectué à partir d'approches et de préoccupations souvent différentes mais toujours pertinentes, ce qui en fait à la fois la richesse et l'intérêt.

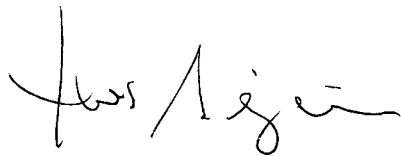
Convaincue d'avoir au moins permis de mieux faire comprendre les enjeux d'un sujet aussi complexe et important que celui-ci, la Commission termine son mandat avec la satisfaction du devoir accompli.

YVES SÉGUIN

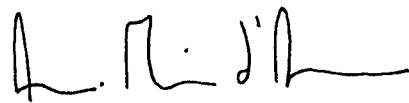
Président de la Commission sur le déséquilibre fiscal

SIGNATURES DES COMMISSAIRES

Signatures des membres de la Commission sur le déséquilibre fiscal.



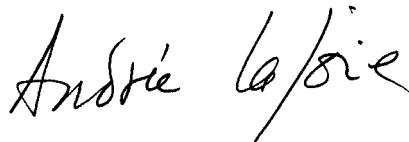
M. Yves Séguin, président



M^{me} Anne-Marie D'amours



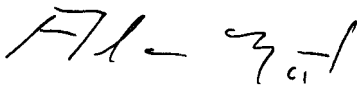
M. Renaud Lachance



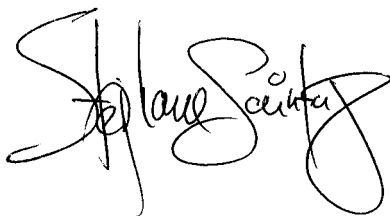
M^{me} Andrée Lajoie



M. Nicolas Marceau



M. Alain Noël



M. Stéphane Saintonge

SOMMAIRE

La Commission sur le déséquilibre fiscal a été mise en place par le gouvernement du Québec le 9 mai 2001, afin d'identifier et d'analyser les causes du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec, ses conséquences pratiques et les solutions concrètes qui pourraient être mises en œuvre afin de le corriger.

Le rapport de la Commission répond à ces différentes questions, en confirmant d'abord au préalable la réalité et l'ampleur de ce déséquilibre fiscal. La Commission a considéré que sa réflexion se plaçait dans le cadre constitutionnel actuel, et que lorsque cela était pertinent et possible, son analyse devait s'étendre à l'ensemble des provinces canadiennes.

La nature du problème

Le déséquilibre fiscal constitue l'un des enjeux majeurs de la fédération canadienne depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. C'est à ce moment en effet que le gouvernement fédéral a procédé à des coupures importantes dans les versements effectués au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), alors que les dépenses sociales des provinces connaissaient une forte croissance.

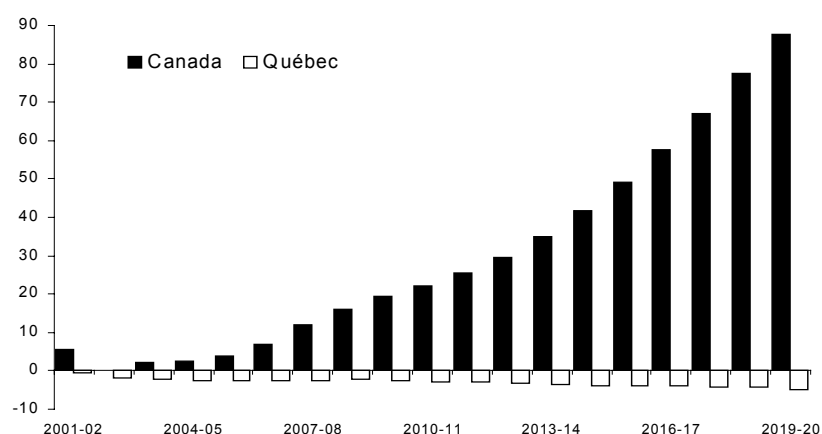
Un vaste consensus quant à son existence

Même si l'existence d'un déséquilibre fiscal est contestée par le gouvernement fédéral, les audiences publiques tenues par la Commission ont confirmé la présence d'un vaste consensus au Québec à cet égard. Un sondage effectué à l'initiative de la Commission au Québec et dans l'ensemble du Canada confirme cet état de fait : la population comme les intervenants plus directement impliqués dans le débat sont sensibilisés à la présence d'un important déséquilibre fiscal au détriment des provinces.

Les projections effectuées par le Conference Board du Canada

Les soldes budgétaires actuels et projetés des deux ordres de gouvernement représentent une première manifestation directe de ce déséquilibre et de son ampleur. L'étude effectuée par le Conference Board du Canada à la demande de la Commission est riche d'enseignements à cet égard : selon les projections effectuées par cet organisme, en maintenant les revenus et les programmes dans leur structure actuelle, le gouvernement du Québec réaliserait des déficits récurrents moyens de 3 milliards de dollars chaque année d'ici 2019-2020. À l'inverse, le gouvernement fédéral dégagerait des excédents sans cesse croissants, atteignant pratiquement 90 milliards de dollars en 2019-2020.

SOLDES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2001-2002 À 2019-2020 (en milliards de dollars)



Source : Conference Board du Canada.

Les causes du déséquilibre fiscal

Le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec, et plus généralement entre le gouvernement central et les provinces s'explique essentiellement par trois causes distinctes, soit le déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus, le caractère inadéquat des transferts intergouvernementaux effectués depuis le gouvernement fédéral vers les provinces et le « pouvoir fédéral de dépenser ».

Le déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus

Dans son étude, le Conference Board du Canada a explicitement identifié la première cause du déséquilibre fiscal : il existe une différence structurelle entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, pour ce qui est du rapport entre les revenus et les dépenses.

- ♦ Dans le cas du gouvernement fédéral, l'écart actuellement positif entre les revenus et les dépenses va se prolonger dans l'avenir, et ne cessera de s'amplifier, en raison du remboursement de la dette que cet écart va permettre d'effectuer.
- ♦ Pour ce qui est du Québec, l'équilibre entre revenus et dépenses est beaucoup plus précaire, ce qui explique que le gouvernement ne puisse s'engager dans un processus de réduction de sa dette et que le solde budgétaire projeté soit négatif sur l'ensemble de la période.

**REVENUS ET DÉPENSES TOTAUX DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2000-2001 À 2019-2020**
(*variation annuelle moyenne en pourcentage*)

	Fédéral	Québec
Total des revenus	3,2	3,1
Total des dépenses	2,1	3,6
Écart entre la croissance des revenus et des dépenses	1,1	-0,5

Source : Conférence Board du Canada.

Une analyse plus fine et systématique des principales catégories de dépenses et de revenus des deux ordres de gouvernement confirme que les provinces sont soumises à des pressions très importantes en matière de dépenses, alors que le partage des revenus ne correspond pas à cette dynamique.

Par ailleurs, le service de la dette et son remboursement – souvent invoqués par le gouvernement fédéral pour justifier ses excédents budgétaires – accentuent en fait le déséquilibre fiscal en permettant au gouvernement fédéral d'amplifier année après année sa marge de manœuvre.

Des transferts intergouvernementaux inadéquats

Deuxième cause du déséquilibre fiscal, les transferts existant entre le gouvernement fédéral et les provinces expliquent plusieurs des difficultés que vit actuellement la fédération canadienne, au plan des relations financières entre les gouvernements.

- ♦ Le TCSPS est le plus problématique d'entre eux. Il s'applique à des champs de compétence confiés aux provinces, et les conditions qui l'accompagnent, de même que les modalités selon lesquelles il est défini, limitent indéniablement l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans ces champs de compétence. Les coupures effectuées au cours des dernières années par le gouvernement fédéral donnent à ces difficultés une dimension particulière.
- ♦ La péréquation, qui a pour objet de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces, laisse subsister des différences majeures entre les capacités fiscales de chaque province en raison de l'application de la « norme des cinq ». Le plafonnement des droits de péréquation impose une limite arbitraire aux paiements, ce qui éloigne encore le programme de son objectif. La formule de répartition des impacts du plafond sur les versements de péréquation est inéquitable et pénalise particulièrement le Québec.

Les assiettes fiscales retenues pour déterminer les droits de péréquation sont mal définies ou incomplètes. C'est ainsi que l'assiette des impôts fonciers est calculée à partir d'une formule qui ne correspond pas à la

réalité des valeurs foncières, ce qui pénalise le Québec chaque année d'environ 800 millions de dollars. Les versements de péréquation varient parfois considérablement dans le temps, et cette variabilité s'explique en partie par la mécanique de révision des données et des changements d'ordre technique – ce qui est difficilement acceptable. Par ailleurs, l'« effet de récupération fiscale », que la Commission a souhaité traiter spécifiquement, est susceptible d'aggraver le déséquilibre fiscal pour les provinces concernées.

Le « pouvoir fédéral de dépenser »

Les transferts conditionnels, tel le TCSPS, constituent l'une des manifestations du « pouvoir fédéral de dépenser » que le gouvernement fédéral invoque pour intervenir dans des champs de compétence qui relèvent des provinces.

- ♦ En raison des montants en cause, les interventions du gouvernement fédéral par l'intermédiaire du « pouvoir fédéral de dépenser » ont un impact majeur sur les politiques définies par les provinces dans leurs champs de compétence. Ces effets sont devenus déstabilisateurs, lorsque le gouvernement fédéral s'est retiré de plusieurs programmes, ou, plus globalement, lorsqu'il a diminué l'ensemble des transferts sociaux.

De tels effets sont susceptibles de se reproduire dans les nouveaux secteurs d'intervention du gouvernement fédéral, en santé et en éducation par exemple, où les dépenses directes ponctuelles et visibles sont privilégiées au détriment des dépenses de système, qui demeurent largement à la charge des provinces.

Plus globalement, les différentes initiatives fédérales introduisent des distorsions dans les choix budgétaires des provinces, en privilégiant certains secteurs ou certaines approches au détriment d'autres options.

- ♦ Les interventions effectuées par le gouvernement fédéral en invoquant un « pouvoir de dépenser » dans les champs de compétence des provinces ne sont possibles, en dernière analyse, qu'en raison des ressources dont le gouvernement fédéral dispose – des ressources par ailleurs supérieures à celles qui lui seraient nécessaires pour assumer ses propres compétences.

Le « pouvoir fédéral de dépenser » est ainsi directement lié au partage de l'espace fiscal entre les deux ordres de gouvernement. Un écart fiscal en faveur du gouvernement fédéral ne peut qu'alimenter et encourager une politique d'intervention dans les champs de compétence des provinces, grâce à la possibilité pour le gouvernement fédéral de mobiliser des ressources majeures et de les affecter de façon discrétionnaire dans des domaines considérés comme stratégiquement ou politiquement intéressants.

Les réponses traditionnelles apportées par le Québec au « pouvoir fédéral de dépenser » rejoignent la logique de l'équilibre fiscal, et sont analogues aux moyens par lesquels il serait possible de mettre fin au déséquilibre fiscal actuel.

Les conséquences du déséquilibre fiscal

Le déséquilibre fiscal, en raison de son ampleur, affecte de façon significative le déroulement des fonctions gouvernementales assurées par les provinces, et donc les prestations de services offertes aux citoyens. De plus, la remise en cause de l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces a pour résultat concret que les choix des citoyens ne sont pas pris en compte là où ils devraient l'être.

Des besoins mal couverts

Lors des audiences publiques qu'elle a tenues, la Commission a entendu de nombreux témoignages qui confirment l'impact du déséquilibre fiscal et des insuffisances de ressources qu'il entraîne pour le Québec, pour ce qui est de la couverture des besoins.

Des prestations de services moins efficaces

Les conséquences du déséquilibre fiscal ne se mesurent cependant pas uniquement en termes de besoins non ou mal couverts. Les différents dysfonctionnements existant dans les relations financières entre les gouvernements font en sorte que les prestations de services offertes aux citoyens subissent des pertes d'efficacité.

La définition, la gestion et la livraison des programmes sociaux et des services publics souffrent en effet directement des problèmes identifiés, et en particulier des modalités de fonctionnement des programmes de transfert.

- ♦ L'ampleur des sommes distribuées dans le cadre des programmes de transfert est incertaine.
- ♦ Certaines modalités de versement des transferts introduisent une dynamique qui fausse la priorisation des besoins à couvrir.
- ♦ Les interventions fédérales dans les champs de compétence des provinces entraînent des pertes d'efficacité en raison des doublages qui en découlent. La Commission insiste notamment sur le problème d'imputabilité soulevé par la présence simultanée de deux ordres de gouvernement dans un même domaine d'intervention.

Une autonomie décisionnelle et budgétaire compromise

À un niveau encore plus fondamental, le déséquilibre fiscal soulève toute la question du respect de l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces, et donc de la capacité des citoyens d'effectuer leurs propres choix, dans les domaines définis par la Constitution – ce qui est le fondement même du fédéralisme.

Le Québec, qui a des besoins spécifiques et des préférences collectives liés à sa situation unique en Amérique du Nord, est évidemment très sensible à cette capacité d'effectuer ses propres choix dans des domaines aussi fondamentaux que la santé, l'éducation ou l'aide sociale.

Les recommandations de la Commission

Le déséquilibre fiscal constitue donc bien un dysfonctionnement du système fédéral. Pour y mettre fin, des transformations d'envergure devraient être apportées aux relations financières intergouvernementales, au sein du Canada. Les transformations identifiées par la Commission permettent de dessiner ce que devrait être une fédération canadienne respectant davantage les principes du fédéralisme, à court comme à moyen terme.

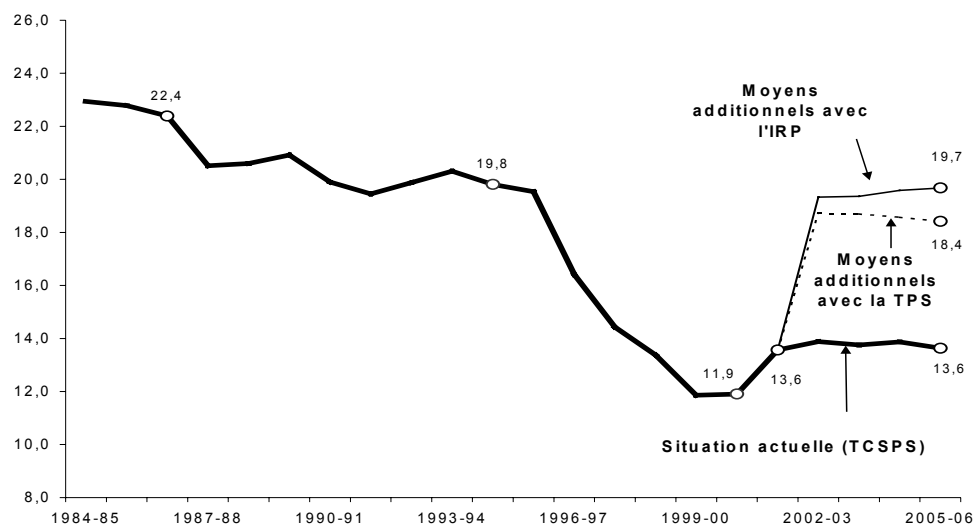
Rétablir l'équilibre fiscal au sein de la fédération

- ♦ Les provinces doivent bénéficier de moyens financiers supplémentaires, pour répondre aux besoins qu'elles ont à satisfaire dans leurs champs de compétence. Dans le cas du Québec, ces moyens financiers sont évalués annuellement à 2 milliards de dollars à court terme et 3 milliards de dollars à moyen terme, et à au moins 8 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces.
- ♦ Il faut modifier les modalités selon lesquelles ce partage des ressources est actuellement effectué, en abolissant le TCSPS et en libérant un nouvel espace fiscal en faveur des provinces.
 - La Commission recommande la suppression du TCSPS et son remplacement par un nouveau partage de l'espace fiscal, en raison du caractère assuré et prévisible de la source de financement à laquelle les provinces auraient ainsi accès, de son caractère inconditionnel et de l'imputabilité accrue qui en résulterait.
 - La Commission marque sa préférence pour l'occupation par les provinces du champ fiscal de la TPS. En raison de l'objectif financier retenu, c'est l'ensemble du champ de la TPS qui devrait être évacué par le gouvernement fédéral au bénéfice des provinces. La Commission ne souhaite cependant pas pour autant rejeter le scénario d'un nouveau partage du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers.

- Dans les deux cas, le nouveau partage de l'espace fiscal porterait sur l'équivalent de 26 à 27 milliards de dollars pour l'ensemble du Canada, soit le montant actuel du TCSPS auquel s'ajouteraient les moyens financiers supplémentaires dégagés en faveur des provinces.
- La Commission est d'avis que le nouveau partage fiscal ne doit pas conduire le gouvernement fédéral à des déficits budgétaires. Cela est possible si le nouveau partage est effectué de façon graduelle et si l'on tient compte des surplus réels du gouvernement fédéral. Il importe en effet que les surplus à venir soient consacrés prioritairement à ce nouveau partage d'espace fiscal en faveur des provinces.

Le nouveau partage de l'espace fiscal recommandé par la Commission aurait pour effet de rétablir un financement auparavant assuré par le TCSPS : l'espace fiscal obtenu par le Québec représenterait de 18,4 % à 19,7 % du financement de la santé, de l'éducation postsecondaire et de la sécurité du revenu en 2005-2006, alors que la part de ce financement provenant du TCSPS atteignait 19,8 % en 1994-1995 et n'était plus que de 11,9 % en 2000-2001.

TCSPS ACTUEL ET MOYENS FINANCIERS ADDITIONNELS DONT BÉNÉFICIERAIT LE QUÉBEC EN PROPORTION DE SES DÉPENSES DE SANTÉ, D'ÉDUCATION ET DE SERVICES SOCIAUX, 1984-1985 À 2005-2006
(en pourcentage)



Note : TCSPS incluant l'abattement spécial du Québec et excluant les fiducies fédérales.

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; *Budget du Québec 2002-2003*; Conference Board du Canada.

- ◆ Le programme de péréquation doit être amélioré.
 - La Commission est d'avis que les paiements de péréquation doivent être définis en utilisant une norme reflétant la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces – soit la « norme des dix », qui remplacerait la « norme des cinq » actuelle. Le passage à la « norme des dix » devrait être effectué graduellement, pour tenir compte de l'impact de ce changement de norme sur les finances publiques fédérales et éviter qu'il ne conduise à les rendre déficitaires. Cependant, le gouvernement fédéral devrait clairement considérer la « norme des dix » comme l'objectif à atteindre, en indiquant le pourcentage de péréquation versé par rapport au montant qui résulterait de son application complète.
 - La Commission recommande l'élimination des dispositions « plafond » et « plancher », afin de faire en sorte que le programme de péréquation remplisse davantage son objectif et que son caractère équitable soit amélioré.
 - La Commission demande le respect intégral de l'approche du régime fiscal représentatif, qui est à la base même de la mesure de la capacité fiscale des provinces. Dès le prochain renouvellement du programme de péréquation, la capacité fiscale à l'assiette des impôts fonciers doit être mesurée sur la base des rôles d'évaluation foncière. De la même manière, la totalité des revenus découlant de la vente de biens et services doit être assujettie à la péréquation.
 - La Commission recommande que toute nouvelle méthode ou donnée soit présentée aux provinces et analysée de façon satisfaisante préalablement à sa mise en application. Aucune modification de méthodologie ou de données ne devrait être mise en œuvre pendant la période quinquennale qui suit un renouvellement du programme de péréquation.
- ◆ On doit contrer le « pouvoir fédéral de dépenser ».
 - La Commission souligne que le nouveau partage des moyens financiers qu'elle recommande aurait pour effet de limiter les initiatives futures du gouvernement fédéral au titre du « pouvoir fédéral de dépenser », en réduisant sa marge de manœuvre financière disponible à cette fin.

— La Commission recommande par ailleurs :

- que le Québec réitère avec force sa position traditionnelle quant à l'absence de fondement constitutionnel du « pouvoir fédéral de dépenser », puisque ce « pouvoir » remet en cause le partage des compétences tel qu'établi par la Constitution;
- que le Québec maintienne sa demande d'exercer un droit de retrait inconditionnel avec pleine compensation financière à la suite de tout programme mis en place par le gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces.

Répondre dans l'avenir à toute nouvelle cause de déséquilibre

Le déséquilibre fiscal nuit au fonctionnement d'une fédération. Il faut donc que des mécanismes soient mis en place afin d'apporter des réponses rapides à de nouvelles causes de déséquilibre.

- ♦ Il faut disposer en permanence d'une évaluation fiable des conditions dans lesquelles se déroulent les relations financières entre les deux ordres de gouvernement.
 - La Commission recommande que le gouvernement fédéral améliore significativement l'information publique disponible concernant l'équilibre fiscal de la fédération et les arrangements financiers intergouvernementaux.
 - La Commission est par ailleurs d'avis qu'en raison des enjeux en cause, le processus fédéral-provincial entourant l'analyse de l'équilibre fiscal et des programmes de transfert devrait être revitalisé et rendu beaucoup plus transparent.
 - La Commission est d'avis qu'un suivi systématique des enjeux du déséquilibre fiscal devrait être assuré dans le cadre de l'Assemblée nationale, sous la forme de la discussion en commission parlementaire d'un rapport annuel, déposé par le ministre des Finances, et incluant l'avis d'un Comité d'experts.
- ♦ Un processus véritable d'échange et de discussion entre les deux ordres de gouvernement doit être amorcé, concernant toute la question des relations financières intergouvernementales. La Commission recommande au gouvernement du Québec de poursuivre les efforts entrepris auprès des autres provinces pour définir à terme un véritable processus d'échange et de discussion permanent et efficace entre les deux ordres de gouvernement sur leurs relations financières.

La Commission est convaincue que les recommandations qu'elle a formulées permettraient de corriger le déséquilibre fiscal qui caractérise actuellement les relations financières intergouvernementales au sein de la fédération canadienne.

Ce rétablissement de l'équilibre fiscal bénéficiera directement aux citoyens. Il leur permettra de recevoir des provinces un niveau de services adéquat dans des domaines qu'ils considèrent comme prioritaires. Il leur donnera par ailleurs la pleine capacité d'effectuer des choix qui leur sont propres, dans les champs définis par la Constitution comme relevant des provinces.

Il s'agit là d'un fondement du fédéralisme, auquel les citoyens québécois sont particulièrement sensibles. Le rétablissement de l'équilibre fiscal au sein du Canada, grâce à un nouveau partage des moyens financiers, doit le respecter et le garantir.

TABLE DES MATIÈRES

Préface du président de la Commission	iii
Signatures des Commissaires	v
Sommaire	vii
Liste des tableaux et schémas	xxi
Liste des graphiques	xxiii
Introduction.....	1
PREMIÈRE PARTIE – La nature du problème	5
CHAPITRE 1 – Définition et ampleur du déséquilibre fiscal	7
1. UN ENJEU MAJEUR.....	8
2. LA NOTION DE DÉSÉQUILIBRE FISCAL.....	14
3. L'AMPLEUR ACTUELLE ET APPRÉHENDÉE DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL.....	19
DEUXIÈME PARTIE – Les causes du déséquilibre fiscal	25
CHAPITRE 2 – Le déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus	29
1. LES PROVINCES SONT SOUMISES À DES PRESSIONS IMPORTANTES EN MATIÈRE DE DÉPENSES	31
1.1 <i>Les prestations de services : les pressions sont du côté des provinces.....</i>	34
1.1.1 La santé	35
1.1.2 L'éducation et la formation	41
1.1.3 La défense	44
1.1.4 Les autres dépenses	47
1.2 <i>Les transferts : des pressions structurelles limitées.....</i>	47
1.2.1 Les programmes fédéraux de sécurité de la vieillesse : des pressions limitées	48
1.2.2 Assurance-emploi : des pressions structurelles moins importantes ...	50
1.2.3 Transferts aux provinces : des programmes conçus pour limiter les pressions sur les dépenses fédérales	53
1.2.4 La sécurité du revenu	55
2. LE PARTAGE DES REVENUS NE CORRESPOND PAS À LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES.....	57
2.1 <i>Une occupation des champs fiscaux qui avantage le gouvernement fédéral</i>	59
2.2 <i>Le contrôle du gouvernement fédéral sur les revenus des provinces.....</i>	65
3. LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE ET LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL	68

CHAPITRE 3 – Des transferts intergouvernementaux inadéquats.....75

1.	LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX.....	76
1.1	<i>Un programme de transfert qui soumet les provinces à des conditions.....</i>	77
1.2	<i>Un programme dont les modalités soulèvent des difficultés</i>	80
1.2.1	L'arbitraire du gouvernement fédéral.....	81
1.2.2	Une répartition qui pénalise les provinces les moins nanties	83
1.3	<i>Un programme dont le gouvernement fédéral s'est désengagé</i>	86
1.3.1	L'évaluation de l'ampleur du désengagement fédéral	86
1.3.2	Le point de vue du gouvernement fédéral	92
2.	LA PÉRÉQUATION.....	96
2.1	<i>Des modalités d'application qui empêchent d'atteindre pleinement l'objectif visé</i>	99
2.1.1	La norme actuelle n'est pas satisfaisante.....	100
2.1.2	Le plafonnement des droits de péréquation	101
2.1.3	Des assiettes fiscales mal définies ou incomplètes.....	105
2.2	<i>La variabilité des versements de péréquation.....</i>	108
2.3	<i>L'effet de récupération fiscale.....</i>	111
2.3.1	L'effet-assiette (« base tax-back »)	111
2.3.2	L'effet-taux (« rate tax-back »).....	114
3.	LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES ARRANGEMENTS FINANCIERS	116
3.1	<i>L'information des citoyens</i>	116
3.2	<i>Les institutions et mécanismes.....</i>	117

CHAPITRE 4 – Le « pouvoir fédéral de dépenser » et ses implications.....121

1.	LES DIFFÉRENTES FORMES DU « POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER ».....	122
2.	LE QUÉBEC ET LE « POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER »	127
2.1	<i>Un instrument fédéral dont la constitutionnalité n'a pas été établie.....</i>	127
2.2	<i>Les propositions défendues par le Québec.....</i>	128

TROISIÈME PARTIE – Les conséquences du déséquilibre fiscal et les réponses à y apporter 133

CHAPITRE 5 – Les conséquences du déséquilibre fiscal.....137

1.	LES BESOINS DES CITOYENS SONT MAL COUVERTS	137
2.	LES PRESTATIONS DE SERVICES ASSURÉES PAR LES GOUVERNEMENTS SONT MOINS EFFICACES	140
3.	L'AUTONOMIE DÉCISIONNELLE ET BUDGÉTAIRE DES PROVINCES EST COMPROMISE.....	142

CHAPITRE 6 – Les recommandations de la Commission.....147

1.	RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE FISCAL AU SEIN DE LA FÉDÉRATION	148
1.1	<i>Des moyens financiers supplémentaires pour les provinces</i>	148
1.2	<i>L'abolition du TCSPS et le nouveau partage de l'espace fiscal</i>	151
1.2.1	Les impacts financiers pour le Québec	154
1.2.2	Les avantages et inconvénients de chacun des deux scénarios	158
1.2.3	L'impact pour le gouvernement fédéral	165

1.3	<i>L'amélioration du programme de péréquation</i>	168
1.3.1	Les modalités techniques du programme de péréquation.....	168
1.3.2	La capacité du programme de péréquation de répondre à ses objectifs	169
1.4	<i>Contrer le « pouvoir fédéral de dépenser »</i>	171
2.	RÉPONDRE DANS L'AVENIR À TOUTE NOUVELLE CAUSE DE DÉSÉQUILIBRE ...	172
2.1	<i>Un suivi systématique et transparent de la dynamique du déséquilibre fiscal</i>	173
2.2	<i>Intensifier le processus d'échange et de discussion avec les autres provinces</i>	174
	CONCLUSION	177
	APPENDICES	179
	APPENDICE 1 – Décret constituant la Commission sur le déséquilibre fiscal	181
	APPENDICE 2 – Présentation des membres de la Commission sur le déséquilibre fiscal	185
	APPENDICE 3 – Les collaborateurs de la Commission	189
	APPENDICE 4 – Liste des experts consultés par la Commission	193
	APPENDICE 5 – Liste des mémoires et calendrier des audiences publiques	195
	APPENDICE 6 – Résultats et méthodologie du sondage	197
	APPENDICE 7 – Le calcul du TCSPS	205
	APPENDICE 8 – Bibliographie	207

LISTE DES TABLEAUX ET SCHÉMAS

SCHÉMA 1 —	Équilibre fiscal	16
TABLEAU 1 —	Évolution de la situation financière du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, 2000-2001 à 2019-2020.....	30
TABLEAU 2 —	Dépenses publiques de santé au Québec, au Canada et dans certains pays de l'OCDE, 1985 et 1998.....	37
TABLEAU 3 —	Dépenses publiques en soins de santé par âge et par sexe au Québec.....	40
TABLEAU 4 —	Croissance potentielle des revenus perçus au Québec par les gouvernements fédéral et du Québec sur la base des parts de 2001-2002	61
TABLEAU 5 —	Cote de crédit des gouvernements au Canada	72
TABLEAU 6 —	Revenus et dépenses totaux du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, 2000-2001 à 2019-2020.....	73
TABLEAU 7 —	Transferts fédéraux au Québec, 2001-2002.....	76
SCHÉMA 2 —	Processus de consolidation des programmes de transfert fédéraux conditionnels, 1950 à nos jours	78
TABLEAU 8 —	Sommaire des retenues, par province, depuis l'adoption de la <i>Loi canadienne sur la santé</i> en 1984	80
TABLEAU 9 —	Montants inscrits dans les fiducies fédérales du TCSPS au Canada, 1999-2000 à 2003-2004	83
TABLEAU 10 —	Évolution de la part du Québec du TCSPS, 1994-1995 à 2001-2002	84
TABLEAU 11 —	Impact au Québec des mesures affectant les principaux programmes de transfert aux provinces, 1982-1983 à 2001-2002	88
TABLEAU 12 —	Manque à gagner du Québec et des autres provinces au titre du financement des programmes sociaux relativement aux montants reçus en 1994-1995, 1994-1995 à 2001-2002.....	90
TABLEAU 13 —	Manque à gagner du Québec et des autres provinces au titre du financement des programmes sociaux relativement à la part des dépenses des provinces financée en 1994-1995 par le gouvernement fédéral, 1994-1995 à 2001-2002.....	91

TABLEAU 14 —	Évolution des dépenses de programmes fédérales, 1994-1995, 1997-1998 et 2001-2002	93
TABLEAU 15 —	Réduction des droits de péréquation découlant de l'application du plafond depuis 1982.....	103
TABLEAU 16 —	Estimation des droits de péréquation au Québec, 1997-1998	110
TABLEAU 17 —	Effet de récupération fiscale à la péréquation pour le Québec.....	112
TABLEAU 18 —	Comparaison du niveau d'effort fiscal entre les provinces ...	114
SCHÉMA 3 —	Structure des comités traitant des relations financières intergouvernementales	118
TABLEAU 19 —	Initiatives fédérales dans les champs de compétence des provinces	124
TABLEAU 20 —	Soldes budgétaires du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec	149
TABLEAU 21 —	Surplus annoncés et marge de manœuvre avant mesures du gouvernement fédéral depuis le Budget de 1997	150
TABLEAU 22 —	Impact au Québec de l'abolition du tcsp et de son remplacement par un espace fiscal de 26 MM\$ à l'impôt sur le revenu des particuliers	155
TABLEAU 23 —	Impact au Québec de l'abolition du tcsp et de son remplacement par l'occupation par les provinces du champ de la TPS.....	157
TABLEAU 24 —	Répartition des revenus additionnels du Québec découlant du nouveau partage de l'espace fiscal, 2002-2003	162
TABLEAU A1 —	Informations sur le sondage et les échantillons.....	197
TABLEAU A2 —	Un exemple chiffré de calcul du TCSPS en espèces au Québec, 2001-2002	206

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 —	Opinion des Québécois et des Canadiens sur l'existence d'un déséquilibre fiscal	13
GRAPHIQUE 2 —	Solde budgétaire du gouvernement fédéral et des provinces, 1997-1998 à 2000-2001.....	20
GRAPHIQUE 3 —	Solde budgétaire du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, 2001-2002 à 2019-2020	21
GRAPHIQUE 4 —	Répartition des dépenses de programmes du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, 2000-2001	32
GRAPHIQUE 5 —	Répartition des dépenses de programmes du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, 2000-2001	33
GRAPHIQUE 6 —	Évolution des dépenses de santé et services sociaux au Québec, 1985-1986 à 2019-2020	35
GRAPHIQUE 7 —	Importance des médicaments dans le secteur québécois de la santé.....	38
GRAPHIQUE 8 —	Part de la population âgée de 65 ans et plus dans la population totale du Québec, 1985-1986 à 2019-2020....	39
GRAPHIQUE 9 —	Nombre d'années nécessaire au doublement de la part (12 % à 24 %) de la population âgée de 65 ans et plus, Québec et certains pays de l'OCDE	40
GRAPHIQUE 10 —	Évolution des dépenses d'éducation au Québec, 1985-1986 à 2019-2020	41
GRAPHIQUE 11 —	Nombre d'emplois au Québec en fonction du niveau de scolarité des personnes qui les occupent, 1990 à 2000.....	43
GRAPHIQUE 12 —	Dépenses de santé, d'éducation et dépenses de programmes du gouvernement du Québec, 1985-1986 à 2019-2020	44
GRAPHIQUE 13 —	Dépenses fédérales pour la défense, 1985-1986 à 2019-2020	45
GRAPHIQUE 14 —	Dépenses pour la défense en proportion des dépenses de programmes du gouvernement fédéral, 1985-1986 à 2019-2020	46

GRAPHIQUE 15 —	Répartition des dépenses de programmes du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, 2000-2001	47
GRAPHIQUE 16 —	Prestations de sécurité de la vieillesse, 1985-1986 à 2019-2020	48
GRAPHIQUE 17 —	Taux de croissance annuel des prestations de sécurité de la vieillesse, 1981-1982 à 2019-2020	50
GRAPHIQUE 18 —	Taux de chômage au Canada, 1985-1986 à 2019-2020	51
GRAPHIQUE 19 —	Transferts fédéraux en espèces, 1985-1986 à 2019-2020	54
GRAPHIQUE 20 —	Dépenses de sécurité du revenu au Québec, 1985-1986 à 2019-2020	56
GRAPHIQUE 21 —	Répartition des revenus du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, 2000-2001	57
GRAPHIQUE 22 —	Croissance des principales assiettes fiscales et de l'impôt sur le revenu des particuliers, à structure constante, Québec, 1981 à 2001	60
GRAPHIQUE 23 —	Fardeau fiscal global dans certains pays de l'OCDE, 1999	63
GRAPHIQUE 24 —	Impôts sur le revenu des particuliers dans certains pays de l'OCDE, 1999	64
GRAPHIQUE 25 —	Transferts fédéraux en espèces au Québec, 1985-1986 à 2019-2020	66
GRAPHIQUE 26 —	Solde d'opération du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, 1990-1991 à 2019-2020	67
GRAPHIQUE 27 —	Service de la dette du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, 1990-1991 à 2000-2001	69
GRAPHIQUE 28 —	Projection du service de la dette du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, 2000-2001 à 2019-2020	70
GRAPHIQUE 29 —	Évolution de la dette brute du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, 1985-1986 à 2019-2020	71
GRAPHIQUE 30 —	Transferts financiers du TCSPS au Canada incluant les fiducies, 1994-1995 à 2005-2006	82

GRAPHIQUE 31 —	Capacité fiscale des provinces avant et après péréquation, 2001-2002	100
GRAPHIQUE 32 —	Impact du resserrement de la disposition plafond lors du renouvellement de 1999, 1994-1995 à 2001-2002	101
GRAPHIQUE 33 —	Évolution des droits de péréquation au Canada, 1957-1958 à 2001-2002	104
GRAPHIQUE 34 —	Droits de péréquation relativement au PIB, 1982-2001	105
GRAPHIQUE 35 —	Écart de capacité fiscale moyen des provinces par rapport à la moyenne canadienne – assiette des impôts fonciers.....	107
GRAPHIQUE 36 —	Variation des droits et paiements de péréquation au Québec, 1990-1991 à 2001-2002	109
GRAPHIQUE 37 —	Opinion des Québécois et des Canadiens sur le niveau de dépenses des gouvernements par secteur ...	139
GRAPHIQUE 38 —	Opinion des Québécois et des Canadiens sur l'utilisation des surplus des gouvernements.....	145
GRAPHIQUE 39 —	Espace fiscal devant être libéré et sources de revenus du gouvernement fédéral, 2002-2003	153
GRAPHIQUE 40 —	TCSPS actuel et moyens financiers additionnels dont bénéficierait le Québec en proportion de ses dépenses de santé, d'éducation et de services sociaux, 1984-1985 à 2005-2006.....	158
GRAPHIQUE 41 —	Impôt fédéral sur le revenu des particuliers, 1976-1977 à 2001-2002	160
GRAPHIQUE 42 —	Disparités dans la capacité fiscale des provinces, 2001-2002	161
GRAPHIQUE 43 —	Impact des deux scénarios étudiés sur le cadre financier du gouvernement fédéral, 2002-2003 à 2019-2020	166

INTRODUCTION : LE MANDAT REÇU DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

La création de la Commission sur le déséquilibre fiscal a été annoncée par le premier ministre du Québec, M. Bernard Landry, dans le *Discours inaugural* prononcé devant l'Assemblée nationale le 22 mars 2001.

Le 9 mai 2001, le Conseil des ministres adoptait le décret mettant en place officiellement la Commission, définissant sa composition et déterminant son mandat¹. Le décret annonçait ainsi que la Commission comprendrait sept commissaires, soit le président, M. Yves Séguin, M^{me} Anne-Marie d'Amours, M. Renaud Lachance, M^{me} Andrée Lajoie, M. Nicolas Marceau, M. Alain Noël et M. Stéphane Saintonge².

Le décret précisait que la Commission avait pour mandat :

[d'] identifier et [d'] analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec;

[de] susciter et [de] recueillir les opinions et suggestions d'experts et d'intervenants de la société québécoise et d'ailleurs quant :

- aux conséquences pratiques de ce déséquilibre;*
- aux solutions concrètes à mettre de l'avant afin de corriger ce déséquilibre.*

Les travaux effectués

Pour remplir le mandat qui lui avait été confié, et conformément aux indications mentionnées dans le décret gouvernemental, la Commission s'est appuyée à la fois sur des études approfondies effectuées à son initiative, sur des collaborations externes et sur la consultation publique.

- ♦ La Commission a pris l'initiative d'un certain nombre d'**études approfondies** sur plusieurs des points qu'elle avait à aborder.
 - La Commission a souhaité disposer d'une projection des équilibres financiers du gouvernement fédéral et du Québec. À cette fin, elle a associé à sa démarche le Conference Board du Canada³. L'étude

¹ Voir, en *Appendice 1*, la copie du décret 533-2001 concernant la constitution de la Commission sur le déséquilibre fiscal, ainsi que la modification qui y a été ultérieurement apportée.

² Voir, en *Appendice 2*, une présentation des membres de la Commission ainsi qu'en *Appendice 3*, les ressources regroupées au sein du Secrétariat.

³ Le Conference Board du Canada, ci-après désigné par « Conference Board », est un organisme à but non lucratif, basé à Ottawa, qui effectue des prévisions et des analyses économiques liées aux enjeux clés des politiques publiques canadiennes. Le Conference Board est particulièrement réputé pour la qualité de ses prévisions économiques. Cet

effectuée par cet organisme est rendue publique en même temps que le présent rapport⁴.

— Quatre sujets ont été spécifiquement analysés par la Commission, soit les programmes de transfert fédéraux, le partage effectif des champs fiscaux, l'historique du déséquilibre fiscal au Canada et l'analyse d'éléments liés au « pouvoir fédéral de dépenser ». Les travaux effectués sur les deux premiers sujets ont été rendus publics en juin 2001⁵. L'historique du déséquilibre fiscal et l'analyse du « pouvoir fédéral de dépenser » constituent deux des annexes publiées avec le rapport de la Commission⁶.

- ♦ Des **collaborations externes** ont été sollicitées par la Commission, afin de lui permettre de disposer d'éclairages particuliers sur certaines des questions abordées.

Afin de structurer ces collaborations et d'en assurer la diffusion, la Commission avait prévu la tenue d'un symposium international, consacré aux principales questions liées au déséquilibre fiscal et aux arrangements financiers intergouvernementaux. Pour faciliter le déroulement des discussions, la Commission avait publié un document d'information présentant la situation de six pays⁷. Ce symposium, qui devait se tenir à Québec les 13 et 14 septembre 2001, a malheureusement dû être annulé, en raison des attentats du 11 septembre.

Plusieurs rencontres ont cependant eu lieu avec certains des experts invités, et l'ensemble des communications préparées en vue du colloque a pu être utilisé par la Commission au cours de ses travaux. Ces communications sont rassemblées dans l'une des trois annexes rendues publiques par la Commission en même temps que le présent rapport⁸. On trouvera par ailleurs en appendice la liste des personnalités rencontrées par la Commission dans le cadre de ses travaux⁹.

- ♦ La **consultation publique** a pris la forme d'un appel de mémoires, suivi d'audiences publiques qui se sont tenues à Montréal et à Québec, entre le 21 novembre et le 4 décembre 2001¹⁰. La Commission a reçu 45 mémoires, provenant d'autant de groupes, organismes et individus, qui ont ainsi grandement aidé la Commission dans sa réflexion.

organisme est d'ailleurs régulièrement consulté par le gouvernement fédéral lorsque ce dernier élabore ses scénarios financiers de moyen et de long terme.

⁴ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, Conference Board du Canada, 2002.

⁵ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, Document d'information pour la consultation publique, 2001; COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *L'occupation effective des champs de taxation au Québec*, Document d'information pour la consultation publique, 2001.

⁶ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, Annexe 1, 2002. COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Le « pouvoir fédéral de dépenser »*, Annexe 2, 2002.

⁷ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis, Suisse*, Document d'information, 2001.

⁸ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Annexe 3, 2002.

⁹ Voir en Appendice 4 la liste des experts consultés par la Commission.

¹⁰ Voir en Appendice 5 la liste des mémoires présentés et le calendrier complet du déroulement des audiences publiques.

La Commission souhaite immédiatement souligner la richesse et la pertinence de la contribution ainsi apportée à ses travaux, comme on le constatera en prenant connaissance du rapport. Un sondage commandé par la Commission, couvrant le Québec et l'ensemble du Canada, a permis à la Commission de préciser les perceptions de l'opinion publique quant aux questions soulevées par le débat sur le déséquilibre fiscal¹¹.

Afin de donner à sa démarche la transparence requise, la Commission a créé un site Internet¹², sur lequel elle a rendu disponibles toutes les informations pertinentes concernant le déroulement de ses travaux, ainsi que les différents documents publiés.

Dès le mois de juin 2001, et afin d'aider les participants à la consultation publique dans leur travail de préparation, la Commission a souhaité expliquer sa compréhension de la problématique et des enjeux du déséquilibre fiscal. Dans le document qu'elle a alors diffusé¹³, la Commission a présenté le résultat de ses réflexions alors en cours. Le présent rapport en constitue le prolongement direct.

Le rapport de la Commission

Dans le décret définissant le mandat confié à la Commission, le gouvernement a précisément demandé à la Commission de s'interroger sur les causes du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec, sur ses conséquences pratiques et sur les solutions concrètes qui pouvaient être mises en oeuvre afin de le corriger.

Pour la Commission, la réponse à ces questions supposait qu'au préalable, la réalité et l'ampleur du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec soient clairement dégagées, afin d'en faciliter la compréhension et l'analyse ultérieure.

De plus, et dès le début de ses travaux, la Commission a considéré que sa réflexion se plaçait dans le cadre constitutionnel actuel¹⁴, et qu'en conséquence, il était nécessaire d'élargir l'analyse à l'ensemble des provinces canadiennes – lorsque cela était à la fois pertinent et possible.

Le rapport de la Commission, préparé dans cette optique, s'articule ainsi en trois parties :

- ♦ Dans la première partie, la Commission s'interroge sur la **nature du problème**, ce qui la conduit à se prononcer sur la définition et l'ampleur du déséquilibre fiscal.

¹¹ Voir en *Appendice 6* les résultats complets et la méthodologie de ce sondage, dont les principales conclusions sont exploitées dans le cadre du rapport.

¹² L'adresse du site Internet de la Commission est www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca.

¹³ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, Document préparatoire pour la consultation publique, 2001.

¹⁴ *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, op. cit., note 13, p. 14.

- ♦ La deuxième partie du rapport est consacrée aux **causes du déséquilibre fiscal** – des causes liées aux dépenses et aux revenus, à la définition des transferts et au « pouvoir fédéral de dépenser ».
- ♦ Dans la troisième partie du rapport, la Commission identifie **les conséquences du déséquilibre fiscal à prendre en considération** et précise **les réponses proposées**. Ces réponses constituent en fait les recommandations formulées par la Commission à l'issue de ses travaux.

PREMIÈRE PARTIE

LA NATURE DU PROBLÈME

DÉFINITION ET AMPLEUR DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Lorsque l'on aborde la question du déséquilibre fiscal, une première constatation s'impose : le thème du déséquilibre fiscal est au centre des relations intergouvernementales au Canada depuis déjà plusieurs années. En même temps, l'existence d'un déséquilibre fiscal au détriment des provinces est publiquement contestée par l'un des ordres de gouvernement en cause, soit le gouvernement fédéral.

Toute réflexion sur le déséquilibre fiscal suppose donc d'abord que l'on confirme son existence même. À partir du débat tel qu'il se déroule actuellement, il faut définir clairement ce que l'on entend par déséquilibre fiscal et disposer d'une indication de son ampleur.

C'est donc sur trois points que la Commission a fait porter d'abord ses travaux.

- ♦ Comme on va le voir ci-après, le déséquilibre fiscal constitue effectivement l'un des enjeux majeurs de la fédération canadienne, et la contestation de son existence par le gouvernement fédéral en confirme en fait l'importance.
- ♦ Une fois la portée de l'enjeu rappelée, il importe de s'entendre sur ce que pourrait être une définition du déséquilibre fiscal largement acceptée. C'est l'objectif qu'a poursuivi la Commission en proposant une telle définition, tout en étant consciente de la difficulté de l'exercice : le concept de déséquilibre fiscal est complexe, et on doit impérativement le relier au fonctionnement réel des institutions.
- ♦ La Commission a ensuite constaté qu'il est possible d'examiner une première manifestation du déséquilibre fiscal, à travers les soldes budgétaires actuels et projetés des provinces, du Québec et du gouvernement fédéral. La Commission a procédé à cet examen, en utilisant tout à la fois les données observées et les projections qu'il était possible d'effectuer. Dans ce dernier cas, la Commission a spécifiquement demandé la collaboration du Conference Board du Canada, dont on examinera les conclusions globales à cet égard.

1. UN ENJEU MAJEUR

Un des enjeux majeurs de la fédération canadienne

C'est depuis le milieu des années quatre-vingt-dix que le déséquilibre fiscal est graduellement redevenu l'un des enjeux majeurs de la fédération canadienne¹⁵. On a en effet alors assisté à la concomitance de trois phénomènes, qui ont porté la problématique du déséquilibre fiscal à l'avant-scène des discussions intergouvernementales :

- ♦ Au cours de cette période, le gouvernement fédéral a intensifié les coupures dans les transferts financiers versés aux provinces, tout particulièrement lors de la mise en place du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)¹⁶.
 - À titre d'illustration, entre 1994-1995 et 1997-1998, le TCSPS est passé de 18,7 milliards de dollars à 12,5 milliards de dollars, ce qui représente une diminution de près du tiers.
 - À partir de 1998-1999, le TCSPS a augmenté, mais le niveau de 1994-1995 n'a toujours pas été rétabli. Le TCSPS a ainsi été fixé à 17,3 milliards de dollars pour l'exercice 2001-2002. Compte tenu des annonces fédérales, ce n'est qu'en 2003-2004 que le financement dédié à ce programme excèdera son niveau nominal de 1994-1995, soit au terme d'une période de près de dix ans. En fait, si le TCSPS avait crû au même rythme que les dépenses de santé, c'est 26,1 milliards de dollars que le gouvernement fédéral aurait dû verser en 2001-2002.
- ♦ Les coupures ont été effectuées unilatéralement par le gouvernement fédéral, de même d'ailleurs que les décisions affectant la répartition du TCSPS entre les provinces.
- ♦ Les décisions fédérales, et en particulier la coupure considérable apportée au TCSPS, ont été d'autant plus difficiles à gérer qu'elles ont coïncidé avec la forte croissance des dépenses sociales des provinces, tout particulièrement dans le domaine de la santé.
 - Malgré les mesures mises en place pour en limiter l'augmentation, les dépenses de santé, d'éducation et de services sociaux de l'ensemble des provinces ont augmenté globalement de 26 % entre 1994-1995 et 2001-2002. Cette augmentation a atteint 15 % dans le cas du Québec.

¹⁵ Voir *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, op. cit., note 6, pour une perspective historique du déséquilibre fiscal.

¹⁶ Le TCSPS a remplacé en 1996 le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Voir *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, op. cit., note 6, pour un rappel du processus qui a mené à sa mise en place par le gouvernement fédéral.

- À elles seules, les dépenses de santé ont augmenté de 40 % au cours de la même période pour l'ensemble des provinces, et de 29 % au Québec.

Au total, durant la période 1994-1995 à 2001-2002, la part des dépenses de santé, d'éducation et de services sociaux financée par des fonds fédéraux a significativement décru, passant de 18,1 % à 14,1 %. Cette part atteignait 23 % en 1984-1985.

Au cours des mêmes années, on a assisté à l'apparition de surplus budgétaires considérables du côté du gouvernement fédéral, ce qui a évidemment fourni un argument supplémentaire aux provinces : les surplus fédéraux ont ainsi atteint au total 35,8 milliards de dollars entre 1997-1998 et 2000-2001.

On comprend ainsi que depuis plusieurs années, la question du déséquilibre fiscal soit régulièrement à l'ordre du jour des rencontres des premiers ministres et des ministres des Finances. En fait, depuis 1997, le sujet du déséquilibre fiscal est abordé à chacune de ces réunions, et fait l'objet de positions communes des premiers ministres et des ministres des Finances.

Un déséquilibre contesté par le gouvernement fédéral

Ce déséquilibre fiscal, dénoncé avec constance par les provinces, est nié du côté du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral invoque en fait un ensemble de facteurs pour soutenir sa position¹⁷, que l'on peut résumer autour des points suivants :

- ♦ Le niveau d'endettement plus élevé du gouvernement fédéral représente une contrainte majeure pour celui-ci.
- ♦ Les surplus récents du gouvernement fédéral sont petits, si on les compare aux déficits des années passées.
- ♦ Les provinces ont la possibilité d'augmenter leurs revenus, si elles jugent qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour financer leurs responsabilités.
- ♦ Les dépenses que le gouvernement fédéral assume sont soumises à des pressions tout aussi importantes que les dépenses des provinces, notamment en raison du vieillissement de la population et des coûts de la sécurité des citoyens.
- ♦ Des augmentations réelles ont été effectuées et annoncées dans les transferts versés aux provinces.
- ♦ Enfin, les provinces ont un accès exclusif à certaines sources de revenus en croissance, tels les loteries et jeux.

¹⁷ Voir notamment GOUVERNEMENT DU CANADA, *L'équilibre budgétaire au Canada : les faits*, 2002.

**Le déséquilibre fiscal à l'ordre du jour des rencontres interprovinciales
des premiers ministres et des ministres des Finances¹⁸**

Août 1997 (premiers ministres)

Les premiers ministres ont convenu qu'au fur et à mesure que s'effectuera le rééquilibrage des rôles et des responsabilités dans les secteurs distincts des politiques sociales, il devra y avoir un transfert convenable de ressources entre les gouvernements.

Août 1998 (premiers ministres)

Les premiers ministres ont insisté sur le besoin de veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux disposent des ressources pour s'acquitter de leurs responsabilités, tout particulièrement en ce qui touche la prestation de programmes sociaux. Ils ont aussi chargé leurs ministres des Finances de poursuivre leurs travaux sur la refonte des arrangements fiscaux en vue d'atteindre cet objectif.

Août 1999 (premiers ministres)

Les premiers ministres des provinces et les leaders territoriaux ont souligné qu'Ottawa dispose maintenant de surplus budgétaires considérables et croissants, excédant 10 milliards de dollars cette année. Les revenus d'impôt fédéraux croissent plus que ses dépenses dans les secteurs relevant de la responsabilité fédérale, ce qui n'est pas le cas pour les provinces.

Novembre 1999 (ministres des Finances)

Les ministres soulignent que le bon sens exige que les gouvernements ayant la responsabilité de la prestation des services aient les fonds nécessaires.

Août 2000 (premiers ministres)

Les premiers ministres demeurent très préoccupés par l'écart croissant entre la capacité du gouvernement fédéral et celle des provinces et territoires de financer leurs propres programmes. L'efficacité et l'équité en matière de prestation de services et de programmes impliquent qu'on corrige le déséquilibre fiscal vertical chronique existant entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires, tout autant que le déséquilibre fiscal horizontal existant entre les provinces et les territoires.

Décembre 2000 (ministres des Finances)

On remarque un déséquilibre croissant entre les pressions subies par les provinces et les territoires au chapitre des dépenses et des impôts et celles qui affectent le gouvernement fédéral.

Août 2001 (premiers ministres)

Les premiers ministres ont convenu que le défi de gérer la croissance rapide des coûts est amplifié par une demande croissante pour les services de santé qui dépasse largement l'augmentation des revenus résultant de la croissance économique et des paiements de transferts fédéraux. Ce déséquilibre fiscal suggère une double problématique, l'une associée à un problème de revenus, l'autre au défi de gérer les coûts.

¹⁸ Tirés des communiqués de presse des rencontres des ministres des Finances et des premiers ministres des provinces et des territoires. Ces communiqués sont disponibles sur le site Internet du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (www.scics.gc.ca).

Comme on le verra tout au long du rapport, la Commission a examiné avec attention chacun de ces arguments afin d'en analyser le bien-fondé. La Commission est arrivée à la conclusion que ces différents arguments étaient peu convaincants, ne remettant en cause ni l'existence, ni l'ampleur d'un déséquilibre fiscal au détriment des provinces. La définition même du déséquilibre fiscal et les manifestations que l'on peut en souligner, au plan des soldes budgétaires, fournissent déjà de premiers éléments de réponse à la position du gouvernement fédéral. On doit par ailleurs convenir qu'au Québec comme dans l'ensemble du Canada, la population ainsi que les intervenants plus directement impliqués dans le débat ont une compréhension de la situation actuelle différant sensiblement de l'interprétation qu'en fait le gouvernement fédéral.

Un vaste consensus quant à l'existence d'un déséquilibre fiscal

Les audiences publiques tenues par la Commission sont révélatrices à cet égard. L'intérêt soulevé par la consultation publique sur le déséquilibre fiscal donne une première idée de la position des acteurs de la société québécoise quant à l'existence d'un déséquilibre fiscal. Comme on l'a souligné précédemment, près d'une cinquantaine d'organismes et d'individus, représentant les différents courants de cette société, ont tenu à participer au débat proposé par la Commission. Il s'agit d'un chiffre significatif, dans un domaine aussi difficile à aborder : on doit admettre que les principaux porte-parole de la société québécoise se sont sentis concernés par la question du déséquilibre fiscal, malgré sa complexité, et le message qu'ils ont ainsi envoyé constitue à cet égard un excellent révélateur.

La question de l'existence d'un déséquilibre fiscal a en fait été explicitement abordée par ces participants, dans leurs mémoires ou lors des audiences publiques. Un vaste consensus quant à son existence s'est alors manifesté : la quasi-totalité des participants, incluant les représentants des trois partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ainsi que ceux de deux des partis siégeant à la Chambre des communes, ont clairement formulé leur conviction quant à la présence d'un important déséquilibre fiscal au détriment des provinces¹⁹.

¹⁹ Très peu d'intervenants ont mis en doute l'existence d'un déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces. Parmi ceux-ci, notons toutefois le Conseil du patronat du Québec.

Les participants aux audiences publiques et l'existence d'un déséquilibre fiscal

Lors des audiences publiques, les représentants des trois partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et de deux partis siégeant à la Chambre des communes ont clairement exprimé leur position quant à l'existence d'un déséquilibre fiscal au détriment des provinces, au sein de la fédération canadienne.

Quand j'ai rencontré [...] les neufs premiers ministres des provinces, [...] tout le monde s'entend sur le fait que les arrangements fiscaux, actuellement, sont dysfonctionnels [...] tout le monde s'entend sur le fait que le système actuel ne fonctionne pas adéquatement [...] je peux vous affirmer que [nos vis-à-vis des autres provinces] veulent une solution durable au problème du déséquilibre fiscal aussi. (Jean Charest, Parti libéral du Québec, intervention devant la Commission le 21 novembre 2001).

C'est un dossier qui est fondamental, [...] c'est un dossier qui gagnerait à être connu davantage, on devrait informer plus à fond la population sur les problèmes qui découlent de ce déséquilibre fiscal. (Yvan Loubier, Bloc Québécois, intervention devant la Commission le 27 novembre 2001).

Or, avant même d'envisager la décentralisation de la fédération, il est impératif de souligner l'existence d'un déséquilibre fiscal considérable entre Québec et Ottawa ». (Mario Dumont, Action démocratique du Québec, mémoire présenté à la Commission le 27 novembre 2001, page 6).

Pour nous cette question [...] que vous traitez, du déséquilibre fiscal, est de la plus haute importance [...] tout ce qui touche à la question du déséquilibre fiscal a des répercussions dans le quotidien de ce qui se passe dans notre société. (Marie Malavoy, Parti Québécois, intervention devant la Commission le 28 novembre 2001).

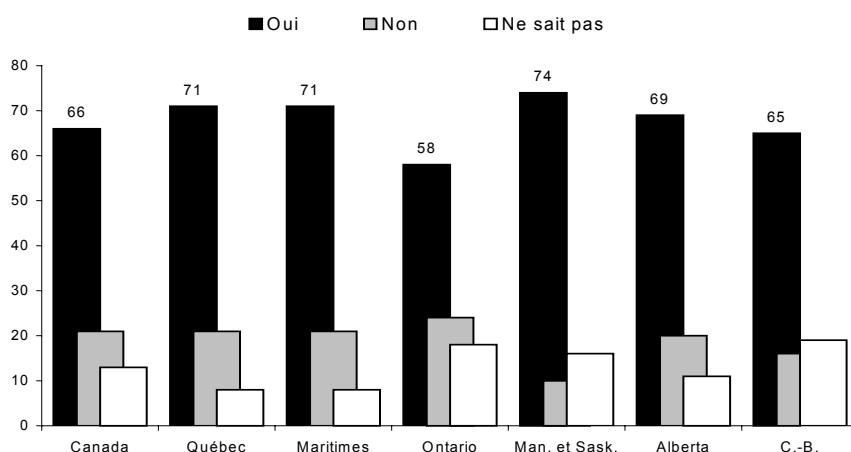
C'est cette façon qu'a Ottawa de jouer avec les chiffres pour satisfaire ses besoins au lieu de respecter les règles établies qui mine la confiance des provinces à l'égard des engagements du gouvernement fédéral et rend dangereuse toute planification à long terme en fonction de ces engagements. (Scott Reid et Michel Rivard, Alliance canadienne, mémoire présenté à la Commission le 4 décembre 2001, page 6).

En janvier 2002, la Commission a commandé un sondage afin de mieux connaître l'opinion des Québécois comme de l'ensemble des Canadiens sur les différentes questions liées au déséquilibre fiscal. Pour ce qui est de l'existence même du phénomène, le résultat est clair : 66 % des Canadiens et 71 % des Québécois considèrent qu'il existe actuellement un déséquilibre dans les finances des gouvernements au Canada, c'est-à-dire – selon les termes de la question qui était posée – « *que le gouvernement fédéral a trop de revenus par rapport à ses responsabilités, [alors que] les gouvernements provinciaux n'ont pas assez de revenus par rapport à leurs responsabilités*²⁰ ».

²⁰ Voir les résultats complets du sondage effectué, ainsi qu'une description de la méthode utilisée en Appendice 6.

GRAPHIQUE 1**OPINION DES QUÉBÉCOIS ET DES CANADIENS
SUR L'EXISTENCE D'UN DÉSÉQUILIBRE FISCAL**

Question posée : « Croyez-vous qu'il y a en ce moment un déséquilibre dans les finances des gouvernements au Canada, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral a trop de revenus par rapport à ses responsabilités et les gouvernements provinciaux n'ont pas assez de revenus par rapport à leurs responsabilités? » (réponses en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

L'existence de ce vaste consensus ne suffit évidemment pas à elle seule pour confirmer l'existence et l'ampleur d'un déséquilibre fiscal au détriment des provinces. Elle donne cependant des indications très importantes sur le sentiment de la population à cet égard.

Afin de disposer d'une telle confirmation, la Commission a souhaité, comme préalable à ses travaux, établir clairement ce qu'est un déséquilibre fiscal entre deux ordres de gouvernement, puis en illustrer certaines manifestations quantifiables à partir des soldes budgétaires actuels et projetés. Ce sont les résultats de cette réflexion que l'on va maintenant présenter.

2. LA NOTION DE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Dans le débat engagé autour du déséquilibre fiscal, l'une des difficultés provient de la complexité de cette notion. Pour la Commission, il était essentiel de s'entendre au départ sur une définition claire, concrète et largement acceptée du déséquilibre fiscal, à partir de laquelle il devenait possible d'évaluer l'ampleur du phénomène, puis d'engager une discussion approfondie sur ses causes, ses conséquences et les réponses à y apporter.

Le principe fédéral

Un premier point doit être souligné : la notion de déséquilibre fiscal, dans le sens où l'entend la Commission, est intrinsèquement liée au fédéralisme. En d'autres termes, si le Canada était un État unitaire, la question du déséquilibre fiscal ne se poserait pas, de même d'ailleurs qu'un débat sur le déséquilibre fiscal est sans objet à l'intérieur d'une seule province.

En effet, dans un État unitaire comme à l'intérieur d'une province, les revenus et les compétences ne sont pas partagés d'une façon permanente par la Constitution. Ils ne peuvent par conséquent se trouver en état de déséquilibre fiscal au sens entendu par la Commission. On doit d'ailleurs signaler que la plupart des commissions mandatées pour analyser l'exercice du fédéralisme au Canada ont été justement conduites à aborder la question du déséquilibre fiscal²¹.

En 1956, l'une de ces commissions – la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (commission Tremblay) – a défini ce qu'elle désignait à l'époque comme « le principe fédératif » en des termes qui s'imposent plus que jamais :

Le principe fédératif demande le partage des pouvoirs de gouvernement entre des unités politiques à la fois reliées entre elles et indépendantes les unes des autres. (...) En conséquence, nous pourrions à notre tour définir le régime fédératif proprement dit comme étant le régime d'association entre États dans lequel l'exercice de la puissance étatique se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité que lui assigne la constitution²².

C'est sur ce principe ainsi défini qu'a été édifiée la fédération canadienne. Au plan des relations financières entre les deux ordres de gouvernement, le principe fédéral tel que précisé par la commission Tremblay comporte un certain nombre d'implications que l'on peut préciser à l'aide de la notion d'équilibre fiscal.

²¹ Voir notamment COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES (commission Rowell-Sirois), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces*, vol. I, 1940.

²² COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, volume II, p. 98.

L'équilibre fiscal dans une fédération

Dans une fédération telle que la fédération canadienne, il y a équilibre fiscal lorsque trois conditions sont réunies :

- ♦ En premier lieu, des sources de revenus autonomes sont attribuées à chaque gouvernement, le partage des champs fiscaux qui en résulte permettant à chaque ordre de gouvernement de disposer d'un financement suffisant pour être imputable devant ses citoyens des décisions qu'il a prises dans ses sphères de compétence.

Ce premier principe est énoncé avec une grande clarté par la commission Tremblay :

*Dans un État fédératif toutes les parties constituantes doivent pouvoir, de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité, se procurer par l'impôt les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs juridictions respectives, sans quoi le régime perd son caractère fédératif*²³.

- ♦ En deuxième lieu, le total des revenus – soit la somme des revenus autonomes et des transferts – doit permettre à chaque ordre de gouvernement de couvrir effectivement les dépenses résultant de l'ensemble des compétences à assumer²⁴.
- ♦ En troisième lieu enfin, les transferts du gouvernement fédéral vers les provinces ne doivent pas limiter l'autonomie décisionnelle et budgétaire de ces dernières dans leurs champs de compétence, en raison des conditions qui les accompagnent ou des modalités selon lesquelles ils sont définis.

Cela signifie que les transferts doivent être inconditionnels²⁵, à moins que les membres de la fédération n'aient valablement convenu de transferts conditionnels, par exemple pour favoriser un fonctionnement efficace de la fédération²⁶.

Lorsque ces trois conditions sont remplies, il y a équilibre fiscal au sein de la fédération. Le schéma ci-après illustre cette situation.

²³ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, op. cit. note 22, volume III, p. 204.

²⁴ Ce principe est d'ailleurs pour l'essentiel enchâssé dans la constitution d'une autre fédération. L'article 106-3 de la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*) prescrit en effet un mécanisme qui rééquilibre les revenus courants et les dépenses nécessaires des deux ordres de gouvernement afin de maintenir l'équilibre fiscal dans la fédération (voir *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, op. cit., note 8).

²⁵ Les transferts inconditionnels sont généralement versés par le gouvernement fédéral pour compenser au moins en partie des écarts de richesse entre les provinces. Il s'agit en fait de contrebalancer ce que l'on appelle le « déséquilibre fiscal horizontal » existant éventuellement entre les provinces au sein de la fédération. Au Canada, la péréquation est l'exemple de transferts de cette nature.

²⁶ Ce type de transferts, lorsqu'ils sont valablement convenus entre les ordres de gouvernement, visent à permettre une allocation efficace des ressources dans une fédération, compte tenu des impacts qu'ont les activités d'une entité fédérée sur le reste de la fédération. Il existe, par exemple, des « concordats intercantonaux » en matière d'enseignement supérieur entre les cantons suisses en vertu desquels les cantons reçoivent une compensation pour les services offerts à des résidents d'autres cantons.

SCHÉMA 1

	ÉQUILIBRE FISCAL	
	Fédéral	Provinces
	Revenus autonomes	Revenus autonomes
	moins	moins
	Dépenses directes ²⁷ à l'intérieur de ses champs de compétence	Dépenses directes à l'intérieur de leurs champs de compétence
Écart fiscal	(positif)	(négatif)
	moins	plus
	Transferts	Transferts
Équilibre fiscal (solde final)	Total = 0	Total = 0

Dans une telle situation d'équilibre fiscal, un écart fiscal peut ainsi exister entre les revenus autonomes et les dépenses de chaque ordre de gouvernement. L'équilibre fiscal illustré ici correspond à la situation où l'écart fiscal positif dégagé par le gouvernement fédéral permet à ce gouvernement de verser des transferts aux provinces, le solde final étant égal à zéro pour les deux ordres de gouvernement.

L'équilibre fiscal d'une fédération se reflète normalement sur les soldes budgétaires de chaque ordre de gouvernement. Toutefois, dans la réalité, certains facteurs expliquent que les deux notions puissent différer. C'est le cas par exemple des besoins qu'un gouvernement n'a pu couvrir en raison de l'existence d'un déséquilibre fiscal, et qui n'apparaissent pas dans les comptes budgétaires²⁸.

Le déséquilibre fiscal

Une situation de déséquilibre fiscal apparaît ainsi dès que l'une des trois conditions précédemment énoncées n'est pas satisfaite.

À partir du schéma présenté et de la situation qu'il dépeint, le déséquilibre fiscal peut découler des circonstances suivantes :

- ♦ À la base, il y a déséquilibre fiscal si l'écart fiscal entre les revenus autonomes et les dépenses directes des provinces est trop grand, car un tel écart risque d'entraîner une subordination des provinces à l'égard du gouvernement fédéral – ce qui est contraire au principe fédéral.

²⁷ Les dépenses directes comprennent l'ensemble des dépenses budgétaires d'un gouvernement, y compris le service de la dette, à l'exception des transferts aux autres ordres de gouvernement.

²⁸ On fait référence ici à la notion de « besoins non couverts ». Voir à ce sujet l'encadré ci-après, p. 19.

- ♦ Cet écart fiscal entre les revenus et les dépenses des provinces est normalement comblé par les transferts du gouvernement fédéral, en situation d'équilibre fiscal : il y a donc également déséquilibre fiscal si les revenus totaux des provinces, c'est-à-dire la somme de leurs revenus autonomes et des transferts qu'elles reçoivent du gouvernement fédéral, sont inférieurs aux dépenses qu'elles ont à assumer dans leurs champs de compétence.
- ♦ Même si le solde final est nul – les transferts provenant du gouvernement fédéral contrebalançant l'écart fiscal – il y a également déséquilibre fiscal lorsque les transferts limitent l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans leurs champs de compétence, en raison des conditions qui les accompagnent ou des modalités selon lesquelles ils sont définis.
- ♦ Il y a enfin déséquilibre fiscal lorsque, de façon plus générale, le gouvernement fédéral invoque un « pouvoir de dépenser » pour intervenir dans les champs de compétence des provinces. Ce « pouvoir » limite également l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces, influe directement sur leur niveau de dépenses et est facilité, au plan pratique, par un excédent des revenus du gouvernement central par rapport aux dépenses relevant des compétences qui lui sont confiées dans la Constitution.

Cette définition implique donc que le déséquilibre fiscal est lié à la fois à l'importance de l'écart fiscal entre les revenus autonomes et les dépenses, à l'insuffisance des transferts pour combler cet écart, aux caractéristiques mêmes de ces transferts et au « pouvoir fédéral de dépenser ».

Deux approches pour aborder la question du déséquilibre fiscal

Dans les écrits des spécialistes, on retrouve essentiellement deux approches dans l'interprétation du concept de déséquilibre fiscal.

- Selon une première approche, il y a déséquilibre fiscal dès qu'existent des transferts intergouvernementaux. Leur présence signifie qu'il y a un écart fiscal (*fiscal gap*) au détriment d'une structure administrative, soit un écart entre ses dépenses et les revenus autonomes dont elle dispose. L'ampleur du déséquilibre fiscal correspond à la taille de tous les transferts entre administrations. Cette première approche permet une quantification simple du phénomène. On doit noter qu'elle conduit à conclure presque automatiquement à l'existence d'un déséquilibre fiscal, quel que soit le contexte auquel s'applique l'analyse, puisque les transferts font en fait partie du fonctionnement courant des pays comportant plusieurs catégories d'administrations – qu'il s'agisse d'États unitaires ou de fédérations.

Cette approche cause des difficultés pour ce qui est des fédérations. Dans ce cas en effet – et cela est particulièrement vrai pour la fédération canadienne – elle a l'inconvénient majeur de ne pas mettre l'accent sur ce qui constitue l'une des sources véritables du problème, soit le partage constitutionnel des compétences et des champs fiscaux. Elle aboutit de plus à des conclusions paradoxales : selon cette approche, des coupures dans les transferts fédéraux réduiraient le déséquilibre fiscal au Canada.

- D'après une deuxième approche, la notion de déséquilibre fiscal est intrinsèquement liée à l'existence d'un écart structurel entre les revenus et les dépenses des ordres de gouvernement. Selon cette approche, le déséquilibre fiscal naît de la discordance entre les partages des champs de compétence et des champs fiscaux entre ordres de gouvernement, et il inclut les dysfonctionnements des mécanismes encadrant les arrangements financiers intergouvernementaux. Il y a par exemple déséquilibre fiscal lorsqu'un ordre de gouvernement dispose de revenus excédant ce qui est nécessaire au financement de ses propres compétences, alors qu'à l'inverse, l'autre ordre de gouvernement a des revenus insuffisants compte tenu des dépenses résultant de ses compétences constitutionnelles. Selon cette approche, une réduction des transferts reçus par un ordre de gouvernement peut entraîner un sous-financement des programmes, et donc aggraver le déséquilibre fiscal.

C'est cette deuxième approche que la Commission a retenue. Elle correspond aux règles nées du cadre fédéral canadien. Elle est cependant plus exigeante au plan de la mesure, puisque la simple présence de transferts ne suffit pas pour confirmer l'existence du déséquilibre fiscal et en chiffrer l'ampleur. Elle force donc à effectuer une analyse dynamique du problème, qui prenne en compte l'impact du déséquilibre fiscal sur les choix budgétaires des deux ordres de gouvernement afin de vérifier leur caractère soutenable à moyen et long terme. Cette approche conduit ainsi à analyser l'impact à terme de la structure actuelle des dépenses, des revenus, des transferts et de leur évolution relative prévisible, pour mesurer l'ampleur du déséquilibre fiscal.

3. L'AMPLEUR ACTUELLE ET APPRÉHENDÉE DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Le phénomène du déséquilibre fiscal ayant été précisé, il est possible d'en examiner une première manifestation directe en analysant les soldes budgétaires actuels des deux ordres de gouvernement impliqués et leur évolution projetée.

- ♦ L'analyse des soldes budgétaires passés et actuels indique la marge de manœuvre dont bénéficie concrètement chacun des deux ordres de gouvernement. Cette marge de manœuvre constitue un très bon indice de l'existence d'un déséquilibre fiscal et de son importance.
- ♦ Par ailleurs, et comme indiqué précédemment, la projection des soldes budgétaires sur une longue période représente le meilleur moyen de dégager les tendances structurelles affectant les budgets des deux ordres de gouvernement. Une telle projection permet de prendre en compte les choix budgétaires résultant du déséquilibre fiscal, en vérifiant leur caractère soutenable à moyen et long terme.

Équilibre fiscal et solde budgétaire

Les soldes budgétaires de chaque ordre de gouvernement illustrent quantitativement le déséquilibre fiscal. Il faut cependant être bien conscient du fait que les notions d'équilibre fiscal et de solde budgétaire ne sont pas parfaitement équivalentes.

- ♦ En raison des fluctuations conjoncturelles de l'économie, les niveaux de revenus et de dépenses de chaque ordre de gouvernement varient à court terme et peuvent occulter les tendances de plus long terme résultant du déséquilibre fiscal.
- ♦ Certaines caractéristiques propres à chaque province – la richesse en ressources naturelles, les préférences de ses citoyens, par exemple – ont un impact direct sur la situation budgétaire, indépendamment des phénomènes liés au déséquilibre fiscal.
- ♦ L'existence même d'un déséquilibre fiscal peut amener les provinces à maintenir un niveau de dépenses inférieur aux besoins, compte tenu de l'insuffisance des ressources financières à leur disposition. Il peut donc exister des « besoins non couverts », que l'on doit prendre en compte dans l'évaluation du déséquilibre fiscal, mais qui n'apparaissent pas dans les comptes budgétaires.

Les soldes budgétaires observés depuis 1997

L'analyse des soldes budgétaires réels des deux ordres de gouvernement permet de constater que depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral dégage année après année une marge de manœuvre significativement plus importante que les gouvernements provinciaux.

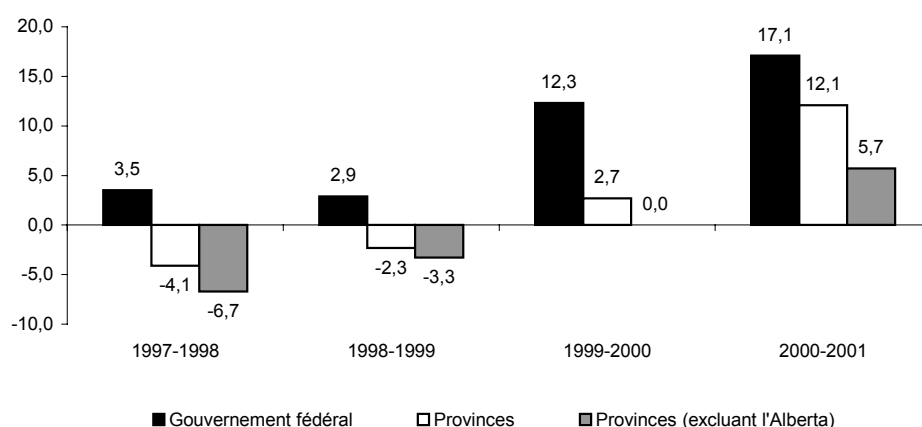
Pour l'ensemble des provinces, la différence de situation est manifeste :

- ♦ Depuis 1997-1998, le solde budgétaire du gouvernement fédéral a toujours été positif, variant de 2,9 milliards de dollars en 1998-1999 à 17,1 milliards de dollars en 2000-2001.
- ♦ Par contre, il a fallu attendre 1999-2000 pour que les provinces dans leur ensemble dégagent un solde budgétaire positif, qui s'est chiffré alors à 2,7 milliards de dollars. Ce solde a atteint 12,1 milliards de dollars en 2000-2001.
- ♦ Si l'on exclut de l'ensemble des provinces le solde budgétaire de l'Alberta – en raison de la situation particulière de cette province au plan de la richesse en ressources naturelles, et de l'impact des prix du pétrole brut qui en résulte – on constate que la marge de manœuvre des provinces est singulièrement limitée. Pour l'ensemble de la période 1997-1998 à 2000-2001, le solde budgétaire des provinces n'a été nettement positif qu'au cours du dernier exercice financier, soit en 2000-2001 – se chiffrant alors à 5,7 milliards de dollars.

La simple analyse des soldes budgétaires observés au cours des dernières années permet ainsi de confirmer l'ampleur de la marge de manœuvre dont dispose actuellement le gouvernement fédéral, par rapport à celle que les provinces sont en mesure de dégager.

GRAPHIQUE 2

**SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET DES PROVINCES, 1997-1998 À 2000-2001**
(en milliards de dollars)



Sources : Budgets fédéral et provinciaux; Commission sur le déséquilibre fiscal.

L'évaluation du Conference Board

Afin de vérifier le caractère structurel des tendances observées depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la Commission a procédé à une projection des soldes budgétaires des gouvernements du Québec et du Canada sur une longue période. À cette fin, la Commission a mandaté le Conference Board du Canada, en demandant à cet organisme d'effectuer une analyse détaillée des revenus et des dépenses des deux ordres de gouvernement jusqu'en 2020. Les travaux du Conference Board sont rendus publics par la Commission en même temps que le présent rapport.

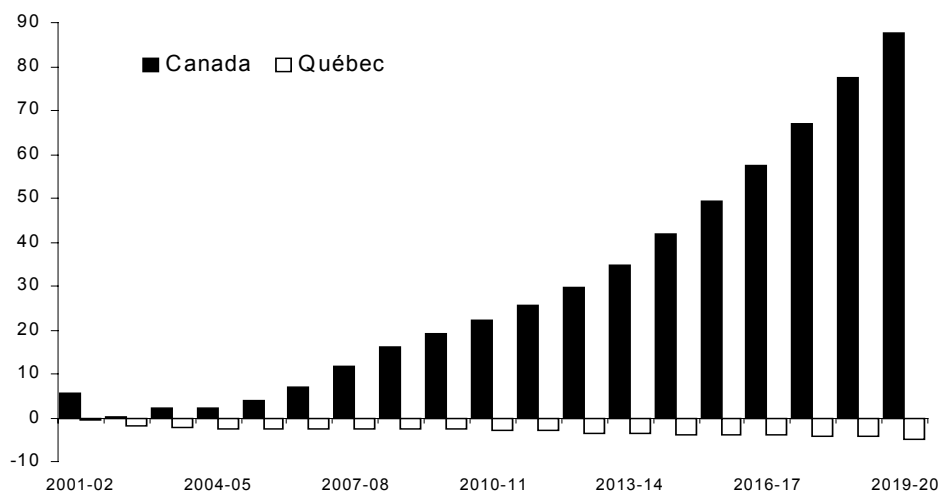
La conclusion globale du Conference Board est très claire :

L'objet de cette étude est donc de déterminer si ce déséquilibre fiscal, dont on parle tant, existe vraiment. Dans le cadre d'une projection du statu quo fiscal et budgétaire, la réponse est définitivement oui²⁹.

Alors que le gouvernement du Québec devra réaliser un effort budgétaire annuel moyen de 3 milliards de dollars pour atteindre l'équilibre financier sur l'ensemble de la période de prévision, le surplus budgétaire du gouvernement du Canada atteindra les 87,8 milliards de dollars en 2019-2020³⁰.

GRAPHIQUE 3

SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2001-2002 À 2019-2020
(en milliards de dollars)



Source : Conference Board du Canada.

²⁹ Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, op. cit., note 4, p. i.

³⁰ Ibid, page couverture (faits saillants).

Selon le Conference Board, en maintenant les programmes dans leurs caractéristiques actuelles, le gouvernement du Québec réaliserait donc des déficits récurrents au cours des vingt prochaines années, alors qu'à l'inverse, le gouvernement fédéral dégagerait des excédents sans cesse croissants atteignant pratiquement 90 milliards de dollars en 2019-2020. Pour illustrer l'ampleur de ce déséquilibre, on constate que le solde budgétaire du gouvernement fédéral s'accroîtra, en moyenne, de 5,2 milliards de dollars annuellement dès 2003-2004, alors que celui du gouvernement du Québec se détériorera en moyenne de 175 millions de dollars par année.

L'étude du Conference Board

L'étude du Conference Board sur les équilibres financiers des gouvernements du Québec et du Canada tient compte des choix budgétaires effectués depuis les attentats du 11 septembre 2001, puisqu'elle intègre les budgets présentés au cours de l'automne par le gouvernement du Québec et celui du Canada.

Cette étude a été effectuée à un niveau très désagrégué. Le Conference Board prend notamment en compte, dans son estimation des équilibres financiers des gouvernements du Québec et du Canada, la croissance économique, l'inflation, l'évolution démographique et le maintien des programmes sociaux.

Dès le début de son document, le Conference Board apporte les précisions suivantes :

Cette étude a pour objectif de projeter jusqu'à l'année 2019-2020 les équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, en accordant une importance particulière à l'impact des changements démographiques sur les coûts de santé et d'éducation. Les résultats sont présentés sur la base des comptes publics des deux gouvernements. Ils reposent sur les prévisions économiques de long terme du Conference Board du Canada qui modélisent essentiellement l'évolution de la production potentielle, c'est-à-dire le niveau d'activité économique soutenable à long terme si tous les facteurs de production sont pleinement et efficacement utilisés.

Il importe de noter que ces projections reposent sur un scénario de statu quo de la politique fiscale et budgétaire. Cela signifie que, sauf exception, tous les taux de taxation, tant du côté fédéral que québécois, évoluent selon les mesures fiscales déjà annoncées lors des derniers budgets. Aucune autre mesure n'a été incorporée dans les scénarios.

La projection suppose que les surplus dégagés par les gouvernements à l'intérieur d'une année fiscale vont entièrement au remboursement de la dette. Cette approche permet donc d'évaluer la marge de manœuvre budgétaire potentielle de chacun des ordres de gouvernement et ainsi de donner une idée de l'ampleur des moyens dont ils disposent pour mettre en place de nouvelles initiatives ou, au contraire, de l'effort budgétaire qu'ils devront consentir pour atteindre l'équilibre budgétaire³¹.

³¹ Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, op. cit., note 4, Note aux lecteurs.

Les travaux du Conference Board soulignent ainsi le caractère insoutenable à terme des structures budgétaires actuelles. Ces résultats confirment les travaux antérieurs du professeur G.C. Ruggeri, effectués avant les budgets présentés à l'automne par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral³². Comme on va le voir dans la deuxième partie du rapport, les évaluations du Conference Board ont été d'une grande utilité dans l'analyse des causes du déséquilibre fiscal.

Une première conclusion

Le déséquilibre fiscal, thème central des relations intergouvernementales canadiennes depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, n'est donc pas un « mythe » comme le soutiennent certains documents diffusés par le gouvernement fédéral³³.

En fait, le phénomène de déséquilibre fiscal est étroitement lié au fonctionnement des fédérations. Une analyse des soldes budgétaires actuels et projetés permet de disposer d'une indication de son ampleur dans la fédération canadienne, telle qu'elle évolue actuellement. Le concept même de déséquilibre fiscal, malgré sa complexité, peut être relativement bien cerné autour de ses composantes essentielles – soit l'importance des revenus autonomes, l'écart entre les revenus et les dépenses de chaque ordre de gouvernement, les caractéristiques des transferts effectués entre le gouvernement fédéral et les provinces et le « pouvoir fédéral de dépenser ».

La nature du problème soulevé par le déséquilibre fiscal ayant été ainsi précisée, on doit maintenant s'interroger sur les causes qui l'expliquent.

³² Le professeur G.C. Ruggeri, du département de sciences économiques de l'Université du Nouveau-Brunswick, a procédé en août 2001 à une évaluation de l'ampleur appréhendée des soldes budgétaires des deux ordres de gouvernement. Selon cet expert, le solde budgétaire du gouvernement fédéral augmenterait continuellement au cours des vingt prochaines années, passant de 6,3 milliards de dollars en 2004-2005 à 126,2 milliards de dollars en 2019-2020. Durant la même période, le solde budgétaire de l'ensemble des provinces resterait voisin de l'équilibre, et se limiterait à 5,5 milliards de dollars en 2019-2020. Voir RUGGERI, G.C., *A Federation Out of Balance Update*, 2001.

³³ « Ottawa se prépare à faire éclater le « mythe » du déséquilibre fiscal », *La Presse*, 25 janvier 2002, A1.



DEUXIÈME PARTIE

LES CAUSES DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec, et plus généralement entre le gouvernement central et les provinces, s'explique par un ensemble de causes que l'on peut regrouper autour de trois phénomènes distincts :

- ♦ En premier lieu, on constate pour chaque ordre de gouvernement un déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus.
- ♦ En deuxième lieu, les transferts intergouvernementaux effectués depuis le gouvernement fédéral vers les provinces sont inadéquats.
- ♦ En troisième lieu enfin, le « pouvoir fédéral de dépenser » invoqué par le gouvernement central et largement utilisé par ce dernier contribue directement au déséquilibre fiscal, en amenant le gouvernement fédéral à dépenser de façon conditionnelle dans les champs de compétence des provinces.

Ce sont chacun de ces trois phénomènes qui vont être successivement abordés, dans les chapitres de cette section.

LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES DÉPENSES ET L'ACCÈS AUX SOURCES DE REVENUS

Dans son rapport, le Conference Board a explicitement identifié la première cause du déséquilibre fiscal existant actuellement entre le gouvernement fédéral et les provinces. À partir de la projection qu'il a effectuée des soldes budgétaires du Canada et du Québec, l'organisme souligne ainsi :

Les équilibres financiers des gouvernements fédéral et provinciaux présentent une évolution très différente. Une des principales causes de cette divergence provient de la structure des dépenses de ces deux ordres de gouvernement. Une grande partie des dépenses du gouvernement fédéral se compose de transferts aux provinces et aux particuliers, lesquels suivent généralement l'évolution de la croissance économique ou de la population. Certains programmes, tels que l'assurance-emploi, s'autofinancent. Les dépenses des gouvernements provinciaux, tel celui du Québec, se composent surtout de la fourniture de biens et de services à la population, notamment en soins de santé et en éducation, des dépenses fortement influencées par l'évolution démographique et difficilement compressibles ³⁴.

Le diagnostic du Conference Board est en fait le suivant : il existe une différence structurelle entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, pour ce qui est du rapport entre les revenus et les dépenses.

- ♦ Dans le cas du gouvernement fédéral, l'écart actuellement positif entre les revenus et les dépenses va se prolonger dans l'avenir, et ne cessera de s'amplifier en raison du remboursement de la dette que cet écart va permettre d'effectuer.
- ♦ Pour ce qui est du Québec, l'équilibre entre revenus et dépenses est beaucoup plus précaire, ce qui explique que le gouvernement ne puisse s'engager dans un processus de réduction de sa dette et que le solde budgétaire projeté soit négatif sur l'ensemble de la période.

On comprend ainsi que selon les projections du Conference Board, les excédents budgétaires du gouvernement fédéral ne cessent de croître tout au long de la période, pour approcher les 90 milliards de dollars pour la seule année 2019-2020. À l'inverse, le solde budgétaire du Québec resterait négatif au cours des vingt prochaines années, le déficit s'établissant à près de 5 milliards de dollars, toujours en 2019-2020.

³⁴ Les données et résultats du Conference Board cités dans ce chapitre sont tirés de *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, op. cit., note 4, Tableaux détaillés.

TABEAU 1

**ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2000-2001 À 2019-2020**
(en millions de dollars et en pourcentage)

	Fédéral	Québec
Revenus (variation annuelle moyenne en pourcentage)		
– Revenus autonomes	3,2	3,2
– Transferts fédéraux	n.s.p.	2,9
– Total	3,2	3,1
Dépenses (variation annuelle moyenne en pourcentage)		
– Dépenses de programmes	3,7	3,7
– <i>Par habitant</i>	2,9	3,4
– Service de la dette	-14,3	3,0
– Total	2,1	3,6
Solde budgétaire (en millions de dollars)		
– En 2000-01	17 148	502
– En 2019-20	87 776	- 4 764
Dette (en millions de dollars)		
– En 2000-01	589 232	102 741
– En 2019-20	28 199	161 303
Dette (en pourcentage du PIB)		
– En 2000-01	58,0	45,6
– En 2019-20	1,7	35,8

Notes : « n.s.p. » : Ne s'applique pas. Dette portant intérêt dans le cas du fédéral et dette brute dans le cas du Québec.

Source : Conference Board du Canada.

L'analyse de la Commission

Pour sa part, la Commission a procédé à une analyse plus fine et systématique des principales catégories de dépenses et de revenus des deux ordres de gouvernement, afin de dégager les causes qui expliquent la situation actuelle – et donc le déséquilibre fiscal imputable à l'écart entre les dépenses et les revenus.

Comme on va le voir, cet écart résulte en fait de trois facteurs :

- ♦ En premier lieu, les provinces sont soumises à des pressions très importantes en matière de dépenses.
- ♦ En deuxième lieu, le partage des revenus entre les deux ordres de gouvernement ne correspond pas à cette dynamique des dépenses.
- ♦ En troisième lieu, et comme l'illustre très bien l'étude du Conference Board, le solde des revenus et des dépenses permet au gouvernement fédéral de dégager une marge de manœuvre croissante qu'il affecte au remboursement de la dette – ce que les provinces n'ont pas la possibilité de faire. Le service et le remboursement de la dette, souvent invoqués par le gouvernement fédéral pour justifier ses excédents budgétaires actuels, accentuent en fait le déséquilibre fiscal.

1. LES PROVINCES SONT SOUMISES À DES PRESSIONS IMPORTANTES EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Les analyses de la Commission confirment ce que les provinces soutiennent avec force depuis plusieurs années : les provinces sont soumises à des pressions importantes en matière de dépenses, ces pressions provenant en particulier du secteur de la santé.

Afin de bien comprendre les sources structurelles des pressions auxquelles les provinces sont soumises et les raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral est confronté à une situation différente, il faut d'abord rappeler le fondement même des interventions effectuées par les deux ordres de gouvernement.

Une des caractéristiques de la fédération canadienne réside dans la répartition des compétences entre le Parlement fédéral et les provinces : les compétences de chaque ordre de gouvernement s'exercent dans des domaines essentiellement distincts, ces domaines étant définis dans la Constitution. Cette répartition est fondamentale, puisqu'elle dicte les missions des deux ordres de gouvernements.

Des domaines d'intervention distincts

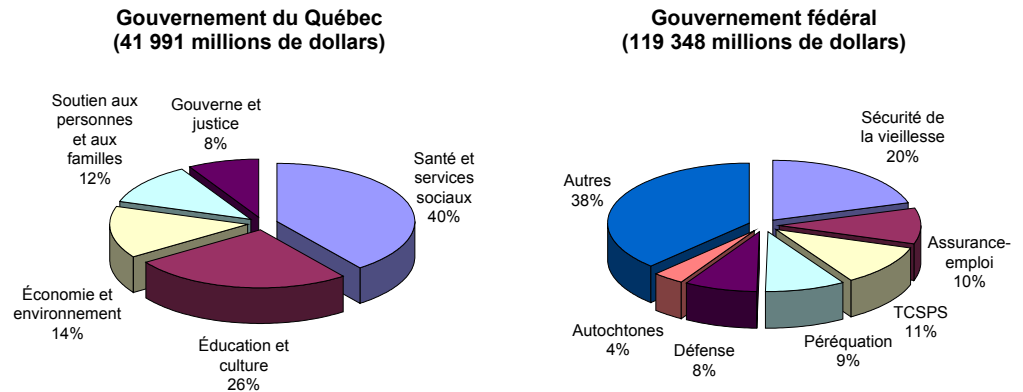
La répartition actuelle des dépenses de programmes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux reflète ainsi le partage des compétences inscrit dans la Constitution.

- ♦ Pour ce qui est des provinces, les deux missions principales – soit la santé et l'éducation – représentent à elles seules les deux tiers des dépenses de programmes. Si l'on y ajoute les dépenses de soutien aux personnes et aux familles, on vient d'identifier près de 80 % des dépenses de programmes du Québec, qui vit à cet égard une situation similaire à celle des autres provinces.
- ♦ Dans le cas du gouvernement fédéral, la répartition des missions est très différente. La sécurité de la vieillesse représente 20 % des dépenses de programmes fédérales. Les autres missions gouvernementales sont réparties de façon beaucoup plus éclatée : 11 % des dépenses de programmes sont consacrées au financement du TCSPS, 10 % à l'assurance-emploi, 9 % à la péréquation et 8 % à la défense.

Parmi les autres dépenses de programmes, seul le ministère des Affaires indiennes et du Nord mobilise plus de 4 % des dépenses fédérales. Les autres dépenses sont réparties entre un grand nombre de missions, dont les plus importantes sont assumées par l'Agence des douanes et du revenu (3,7 %), le Conseil du Trésor (3,5 %), le ministère de l'Industrie (3,4 %) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (3,1 %).

GRAPHIQUE 4

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 2000-2001



Note : L'abattement spécial du Québec est inclus dans « Autres dépenses du gouvernement fédéral ».

Sources : Comptes publics du Québec (2000-2001); Comptes publics du Canada (2000-2001).

La Constitution canadienne et le partage des compétences législatives entre les deux ordres de gouvernement

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit un partage des compétences législatives dont les principales dispositions se retrouvent aux articles 91 à 95.

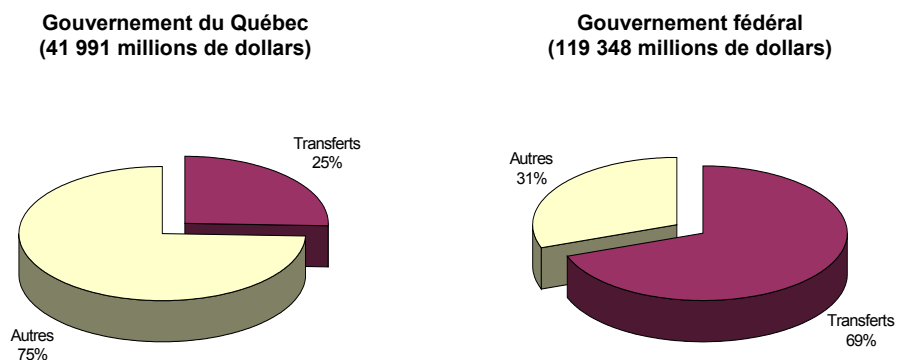
- Pour ce qui est du gouvernement fédéral, l'article 91 a pour titre « *Pouvoirs du Parlement* » et comprend 29 attributions allant de la dette et de la propriété publique à l'assurance-chômage, en passant par la défense et la quarantaine, auxquelles s'ajoutent un pouvoir résiduaire général et un pouvoir général de faire des lois pour « *la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada* » attribués par le préambule de l'article. Relèvent aussi de la compétence fédérale les pensions de vieillesse, insérées à l'article 94A en 1951 (l'article 94A accorde toutefois une prépondérance à la législation provinciale : « *aucune loi ainsi édictée [par le Parlement] ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières* »). La part fédérale de la compétence sur les ressources naturelles, insérée à l'article 92A en 1982, comprend une prépondérance en matière d'exportation hors province.
- En ce qui concerne les provinces, l'article 92 s'intitule « *Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales* » et énumère 16 matières, dont le droit civil, l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, de même qu'un pouvoir résiduaire spécifique à sa sphère visant généralement toutes les matières d'une nature purement locale et privée dans la province. S'ajoutent à cette liste l'éducation, qui fait l'objet de l'article 93, et la part provinciale de la compétence sur les ressources naturelles prévue à l'article 92A.
- Il faut enfin tenir compte des matières conjointes prévues à l'article 95, soit l'immigration et l'agriculture – objets d'une compétence concurrente avec prépondérance fédérale.

Transferts et prestations directes de services

On constate immédiatement que cette répartition des dépenses de programmes s'accompagne d'une autre réalité : en matière de dépenses, 69 % des dépenses du gouvernement fédéral sont constituées de transferts, tandis que du côté du Québec, les transferts représentent une petite part des dépenses de programmes, comparativement aux sommes consacrées aux prestations directes de services. Dans le cas du Québec, les dépenses de transferts constituent ainsi 25 % des dépenses de programmes, le reste de ces dépenses prenant la forme de prestations directes de services.

GRAPHIQUE 5

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 2000-2001



Sources : Comptes publics du Québec (2000-2001); Comptes publics du Canada (2000-2001).

Cette distinction entre transferts et prestations directes de services est très importante, car elle fournit l'une des clefs de la situation actuelle.

- ♦ On regroupe sous le terme de transferts l'ensemble des contributions gouvernementales qui prennent la forme d'un versement de fonds. Il peut s'agir de transferts vers les provinces, dans le cas du gouvernement fédéral, de transferts vers les municipalités pour ce qui est des provinces, ou de transferts aux entreprises, aux personnes et aux familles, pour ce qui est des deux ordres de gouvernement. Dans ce dernier cas, les transferts prennent en pratique la forme d'un envoi de chèque au bénéficiaire.
- ♦ Les prestations directes de services sont relativement plus complexes. On fait référence cette fois-ci à des services offerts par les gouvernements le plus souvent par l'intermédiaire de réseaux publics de plus ou moins grande importance – santé et éducation par exemple, pour ce qui est des provinces, ou défense et affaires étrangères, dans le cas du gouvernement fédéral.

Les pressions différentes qui en résultent

Ces deux types de dépenses diffèrent quant à leur contenu et impliquent des défis distincts en terme de gestion gouvernementale.

- ♦ Les transferts sont distribués sous forme de paiement aux bénéficiaires. Leur montant découle de paramètres que le gouvernement concerné contrôle plus ou moins complètement, les bénéficiaires de ces transferts tentant parfois d'intervenir dans leur définition.
- ♦ Dans le cas des prestations directes de services, le gouvernement doit mettre en place et gérer des réseaux – souvent de très grande envergure. L'évolution des dépenses reliées à ces prestations directes de services dépend donc à la fois des besoins des bénéficiaires et des coûts administratifs et de fonctionnement de ces réseaux – ce que l'on appelle les « coûts de système ».

Comme on va le voir ci-après, les provinces sont soumises à des pressions considérables pour ce qui est des prestations directes de services – en raison essentiellement de la croissance très rapide des besoins et des coûts en matière de santé. Du côté des transferts par contre, là où le gouvernement fédéral affecte la majeure partie de ses dépenses de programmes, les pressions sont plus limitées et ne proviennent que des besoins des bénéficiaires, les « coûts de système » jouant un rôle moins important.

1.1 Les prestations de services : les pressions sont du côté des provinces

En matière de prestations de services, les pressions les plus fortes sont indéniablement du côté des provinces, et elles proviennent de la croissance des dépenses de santé. Les besoins de santé sont en hausse continue, et ils concernent une mission qui représente déjà près de 40 % des dépenses de programmes, dans le cas du Québec.

Il est exact que pour ce qui est de la deuxième mission en importance des provinces, soit l'éducation, les besoins devraient augmenter moins rapidement que par le passé en raison du contexte démographique. Cependant, on constate que ce ralentissement relatif serait insuffisant pour contrebalancer la croissance accélérée des dépenses de santé. Les projections du Conference Board, pourtant fort prudentes³⁵ quant à l'évolution future des dépenses de santé et d'éducation, sont très convaincantes à cet égard.

³⁵ Tel qu'il l'indique en conclusion de son étude (Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, *op. cit.*, note 4, p. 35), le Conference Board a fait le choix de présenter un portrait conservateur de l'évolution potentielle des finances des deux ordres de gouvernement : « [...] la prudence a toujours guidé la mise en place de nos hypothèses de façon à permettre le meilleur éclairage sur l'évolution des équilibres financiers des gouvernements du Québec et du Canada. En ce sens, le CBoC [sic] croit que les résultats présentés dans cette étude sont les plus probables, compte tenu de l'information disponible au moment de réaliser cette étude ».

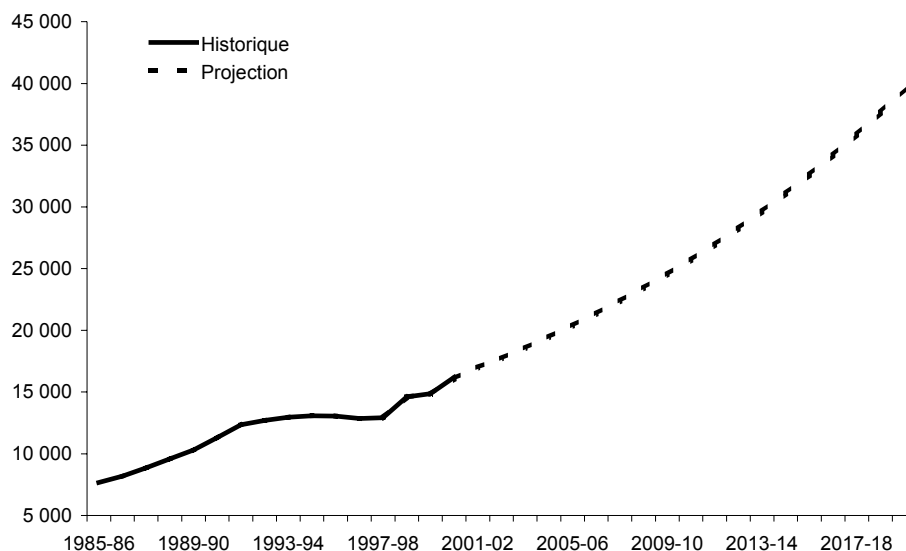
Du côté du gouvernement fédéral, des pressions existent pour ce qui est du principal domaine où il effectue une prestation de services – soit la défense. Elles s'exercent également dans un ensemble de missions, dont l'importance face aux dépenses globales est cependant beaucoup moindre. Leur impact sur la situation budgétaire globale du gouvernement fédéral est donc relativement limité.

1.1.1 La santé

La croissance des dépenses en santé constitue, et de loin, la pression principale à laquelle sont actuellement soumises les provinces – et cette pression correspond, de toute évidence, à une tendance durable. Entre 1985-1986 et 2000-2001, le budget affecté par le Québec à la santé et aux services sociaux a augmenté en moyenne chaque année de 5,1 %, ce qui représente un doublement de l'ensemble du budget en une quinzaine d'années.

GRAPHIQUE 6

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX AU QUÉBEC,
1985-1986 À 2019-2020**
(en millions de dollars)



Sources : *Comptes publics du Québec*; Conference Board du Canada.

Il s'agit d'un chiffre considérable, puisqu'il inclut la période 1991-1997 – une période caractérisée par d'importantes rationalisations dans les services, effectuées afin de rétablir l'équilibre budgétaire. En fait, on constate depuis 1997-1998 une reprise de la forte croissance des dépenses : au cours des trois dernières années, les dépenses en santé au Québec se sont ainsi accrues au rythme annuel moyen de 7,8 %.

Le Conference Board souligne dans son étude le défi budgétaire que représente la croissance des besoins en santé, présentant même à cet égard des perspectives à très long terme.

On peut lire en effet dans le rapport de l'organisme :

La croissance élevée des dépenses de santé risque de créer des pressions encore plus fortes sur les finances publiques après 2020. Les baby-boomers ne seront pas encore au haut de la pyramide d'âge parce qu'ils auront toujours moins que 74 ans, la majorité d'entre eux n'ayant même pas encore atteint les 65 ans. Ils traverseront alors graduellement les catégories d'âge plus coûteuses en soins de santé. Par conséquent, les équilibres financiers du gouvernement du Québec pourraient se détériorer davantage après l'année 2019-2020³⁶.

[...] Par exemple, nous avons pris pour acquis implicitement que le gouvernement ne prendrait pas en charge de nouveaux secteurs de la santé, comme les soins donnés par les parents à domicile. On suppose également que l'inflation dans le secteur de la santé ne sera pas supérieure à celle de l'ensemble de l'économie. Si tel était le cas, ceci aurait pour effet de sous-estimer les dépenses du gouvernement dans ce domaine³⁷.

Un phénomène généralisé dans les pays industrialisés

Il importe de noter en effet que la forte croissance des dépenses publiques de santé ne constitue pas un phénomène propre au Québec : il s'agit d'une caractéristique qui affecte l'ensemble des pays industrialisés.

À cet égard, on peut même considérer que la croissance des dépenses publiques de santé au Québec a été modérée, depuis le milieu des années quatre-vingt. Selon les données compilées par l'Institut canadien d'information sur la santé et l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), ces dépenses par habitant ont augmenté annuellement de 4,4 % au Québec entre 1985 et 1998, comparativement à 5,0 % ou plus dans les principaux pays d'Europe, à 7,1 % au Japon et à 7,8 % aux États-Unis.

³⁶ *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, op. cit., note 4, p. 33.*

³⁷ *Ibid.*, p. 35.

TABLEAU 2

**DÉPENSES PUBLIQUES DE SANTÉ AU QUÉBEC, AU CANADA ET DANS CERTAINS
PAYS DE L'OCDE, 1985 ET 1998**
(en dollars américains par habitant)

	1985	1998	Taux de croissance
Etats-Unis	701	1 866	7,8 %
Suisse	827	2 087	7,4 %
Japon	579	1 408	7,1 %
Royaume-Uni	574	1 258	6,2 %
France	833	1 588	5,1 %
Italie	642	1 227	5,1 %
Allemagne	961	1 790	4,9 %
Canada	910	1 663	4,7 %
Québec	929	1 622	4,4 %
Danemark	1 008	1 746	4,3 %
Suède	1 059	1 451	2,5 %

Notes : En parité du pouvoir d'achat (\$US PPA). Taux de croissance annuel moyen.

Sources : Institut canadien d'information sur la santé; Organisation de coopération et de développement économique.

Les causes

Une analyse des causes de la croissance des dépenses en santé permet d'en confirmer l'ampleur ainsi que le caractère durable. La Commission est d'ailleurs d'avis que le Conference Board a été assez conservateur à cet égard, et qu'il est en fait probable que la croissance réelle des dépenses de santé dépasse les projections de l'organisme.

Cette croissance s'explique en fait essentiellement par trois raisons, soit l'augmentation des coûts des médicaments, l'impact des progrès technologiques et le vieillissement de la population.

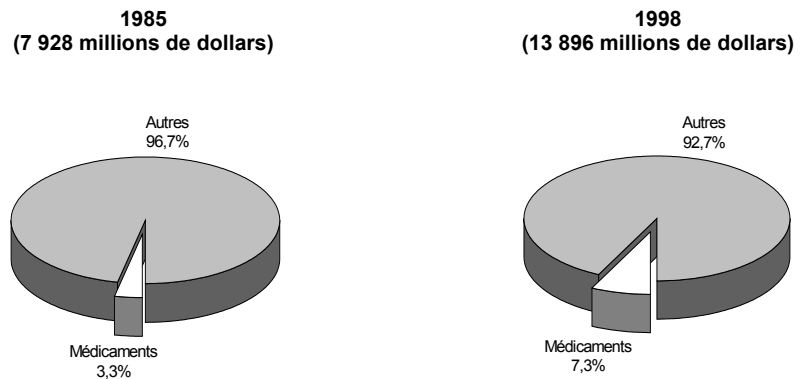
La croissance des coûts des médicaments

Dans le cas du Québec, l'augmentation du coût des médicaments est la première cause d'augmentation des coûts de la santé. En quinze ans, la part relative des dépenses en médicaments dans l'ensemble des dépenses publiques de santé a ainsi plus que doublé, passant de 3,3 % en 1985 à 7,3 % en 1998.

L'augmentation du coût des médicaments constitue une tendance durable, pour des raisons analogues à celles qui affectent les coûts de l'ensemble des soins de santé : la consommation de médicaments s'accroît, en raison notamment du vieillissement de la population, tandis que le prix des médicaments augmente, des investissements importants étant consentis afin de les rendre plus performants.

GRAPHIQUE 7

IMPORTANCE DES MÉDICAMENTS DANS LE SECTEUR QUÉBÉCOIS DE LA SANTÉ (en pourcentage des dépenses publiques de santé)



Source : Institut canadien d'information sur la santé.

Les progrès de la technologie dans le secteur de la santé

Les progrès technologiques ne se limitent pas au domaine des médicaments. De nouvelles technologies diagnostiques – en particulier les techniques d'imagerie médicale – permettent d'intervenir plus rapidement et plus efficacement pour détecter les maladies. Dans le domaine de l'intervention proprement dite, des progrès considérables ont été accomplis, avec notamment l'endoscopie et la robotique. Des thérapies plus efficaces, mais également plus coûteuses, font régulièrement leur apparition.

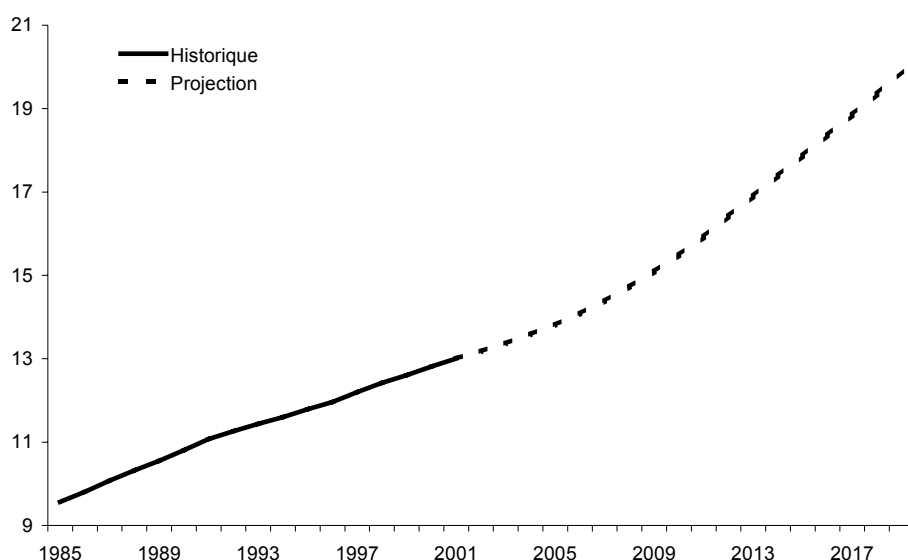
Simultanément, le secteur de la santé bénéficie des nouvelles technologies de l'information et des communications, ce qui permettra d'améliorer l'efficacité des organisations, et pourrait donc être source d'économies dans l'avenir. L'introduction de ces nouvelles technologies nécessite cependant dans l'immédiat de très importants investissements – qu'il s'agisse d'informatiser l'ensemble des établissements ou de mettre en place des réseaux de communication plus performants. Ces investissements accroissent d'autant la pression sur les dépenses de programmes des gouvernements provinciaux.

Le vieillissement de la population

Il faut enfin souligner que le vieillissement de la population constitue en soi une cause importante de croissance des dépenses en santé, et le Québec est à ce titre particulièrement concerné. Selon le scénario démographique retenu par le Conference Board, la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus au Québec passera de 13 % en 2001 à près de 20 % en 2019.

GRAPHIQUE 8

**PART DE LA POPULATION ÂGÉE DE 65 ANS ET PLUS DANS
LA POPULATION TOTALE DU QUÉBEC, 1985-1986 À 2019-2020**
(en pourcentage)

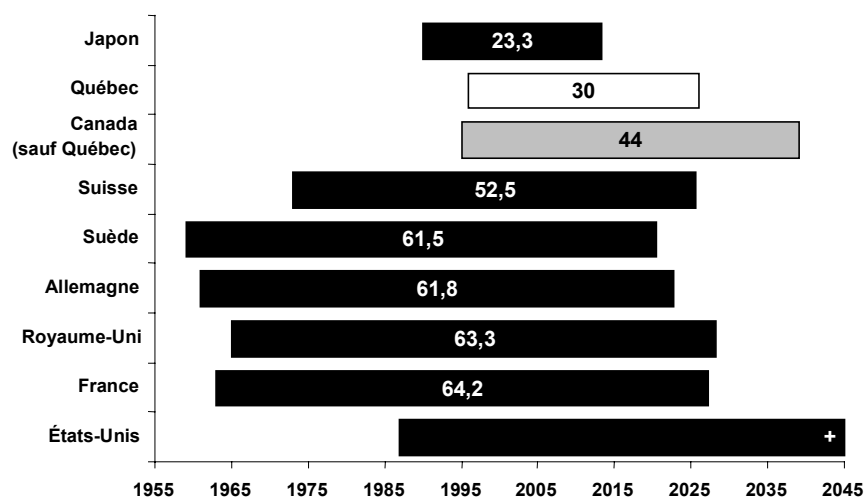


Sources : Statistique Canada; Conference Board du Canada.

Le Québec se distingue des autres provinces et d'autres pays industrialisés par la rapidité relative avec laquelle s'effectuera le vieillissement de sa population. Le nombre d'années requis pour que la proportion de la population âgée de 65 ans et plus double sera de 30 ans au Québec, comparativement à 44 ans pour le reste du Canada, 62 ans en Allemagne, 63 ans au Royaume-Uni et 64 ans en France. Ce phénomène est dû à l'arrivée des baby-boomers dans la cohorte des 65 ans et plus. Il explique l'importance des pressions liées au vieillissement de la population auxquelles le Québec sera confronté, au cours du prochain demi-siècle.

GRAPHIQUE 9

**NOMBRE D'ANNÉES NÉCESSAIRE AU DOUBLEMENT DE LA PART (12 % À 24 %)
DE LA POPULATION ÂGÉE DE 65 ANS ET PLUS, QUÉBEC ET CERTAINS
PAYS DE L'OCDE**



Sources : Statistique Canada; Nations Unies.

Les coûts des soins de santé augmentant de façon importante avec l'âge, le budget de la santé est affecté directement par le vieillissement de la population.

TABLEAU 3

**DÉPENSES PUBLIQUES EN SOINS DE SANTÉ PAR ÂGE ET PAR SEXE AU QUÉBEC
(en dollars par habitant)**

	2000-2001		2019-2020	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
0 à 14 ans	898	813	1 527	1 403
15 à 24 ans	750	1 141	1 481	2 252
25 à 34 ans	760	1 430	1 160	2 180
35 à 44 ans	850	1 137	1 247	1 686
45 à 54 ans	1 241	1 416	1 846	2 108
55 à 64 ans	2 333	2 257	4 243	3 966
65 à 74 ans	4 980	4 329	11 155	9 676
75 à 84 ans	9 051	8 389	17 350	16 761
85 ans et plus	16 181	16 000	24 535	24 942
Tous âges	1 687	2 176	4 103	4 958

Note : Les dépenses directes du gouvernement fédéral, des municipalités et des commissions sur les accidents du travail sont exclues.

Source : Conférence Board du Canada.

Le Conference Board estime en fait que le vieillissement de la population explique à lui seul, dans le cas du Québec, une augmentation annuelle moyenne de 1 % des dépenses de santé au cours des vingt prochaines années.

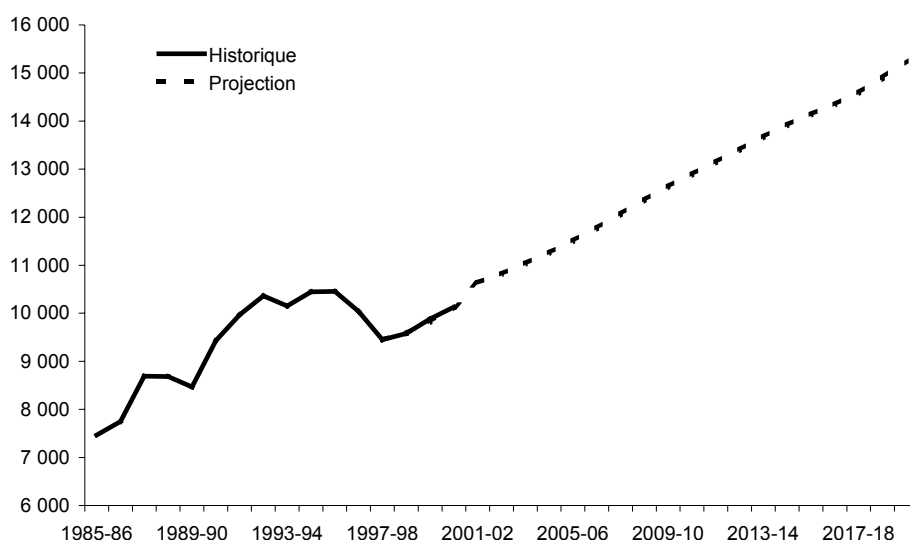
1.1.2 L'éducation et la formation

Deuxième domaine en importance où les provinces offrent des prestations de services, l'éducation et la formation sont des secteurs où comparativement à la santé, les pressions devraient être moins importantes en raison de l'évolution du contexte démographique. Cependant, même en retenant les projections du Conference Board – pourtant très conservatrices à cet égard – on constate que cette réduction des pressions sera insuffisante pour compenser la hausse des dépenses en santé.

Entre 1985-1986 et 2000-2001, les dépenses consacrées à l'éducation ont augmenté au Québec en moyenne de 2,1 % par an. En fait, la croissance a été très rapide jusqu'en 1992-1993, atteignant alors 4,8 % par an. Durant la période de rétablissement de l'équilibre budgétaire, les dépenses ont diminué en valeur absolue, pour augmenter de nouveau au cours des trois dernières années, au rythme de 2,3 % par an.

GRAPHIQUE 10

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉDUCATION AU QUÉBEC, 1985-1986 À 2019-2020 (en millions de dollars)



Sources : *Comptes publics du Québec*; Conference Board du Canada.

L'évolution future des dépenses en éducation et en formation sera le résultat combiné de plusieurs facteurs qui s'opposent :

- ♦ L'évolution démographique influera à la baisse sur les coûts de l'éducation primaire et secondaire, principalement. D'après le Conference Board, la population des moins de quinze ans devrait ainsi diminuer de 1 % par année en moyenne d'ici 2019³⁸. Il est évident que ce changement dans la démographie réduira la demande dans les services en éducation, pour cette tranche de la population.
- ♦ Cependant, d'autres facteurs devraient simultanément influencer à la hausse sur les besoins en éducation. Il en est ainsi de l'augmentation de la proportion des personnes qui fréquentent le réseau de même que celle de la durée moyenne de formation de chacune de ces personnes.
 - Au cours des vingt dernières années, on a assisté à une croissance rapide de la fréquentation du réseau, ce qui constitue en soi une évolution très positive : la proportion des personnes de dix-sept ans qui n'avaient pas de diplôme du secondaire et qui ne fréquentaient pas l'école est passée de 26,2 % en 1979-1980 à 10,4 % en 1999-2000.
 - Le nombre d'années qu'un enfant entrant au primaire en 1999-2000 passera en moyenne dans le système scolaire est de 15,3 années, soit près d'une année de plus qu'en 1988-1989. Tous les gains durant cette période sont attribuables soit à l'enseignement aux adultes, soit à l'enseignement postsecondaire.

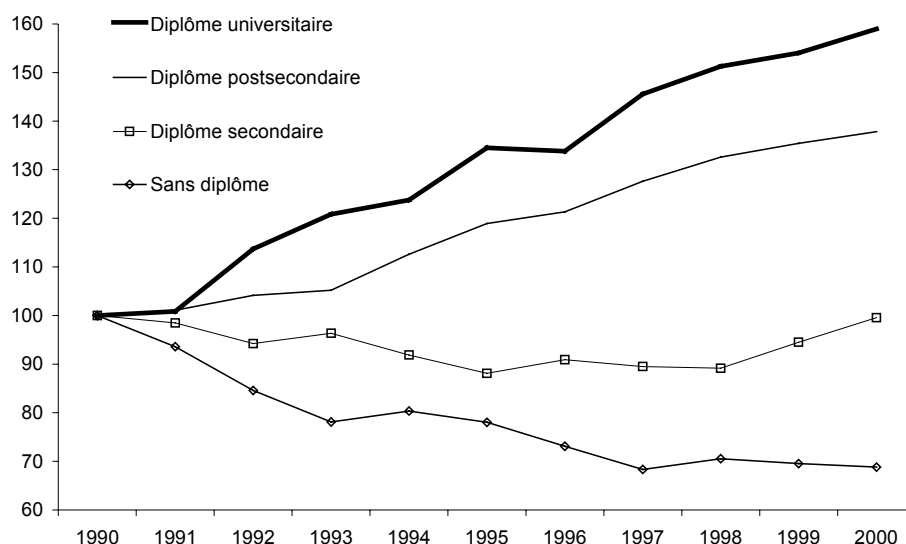
Ces facteurs correspondent aux nouvelles réalités du marché du travail. Depuis 1990, la proportion des travailleurs qui détiennent au moins un baccalauréat a augmenté de près de 60 %, tandis que celle des travailleurs qui n'ont pas de diplôme secondaire a chuté de plus de 30 %. Or, le coût total de formation d'un diplômé du secondaire est d'environ 83 500 \$, celui d'un diplômé en formation technique au niveau collégial est de 135 500 \$ et celui d'un titulaire d'un baccalauréat est de 165 000 \$³⁹.

³⁸ *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, op. cit.*, note 4, p. 24.

³⁹ Données de 1999-2000. Source : ministère de l'Éducation du Québec.

GRAPHIQUE 11

NOMBRE D'EMPLOIS AU QUÉBEC EN FONCTION DU NIVEAU DE SCOLARITÉ DES PERSONNES QUI LES OCCUPENT, 1990 À 2000
(indice 1990 = 100)



Source : Statistique Canada.

Dans un rapport publié en 2001, l'OCDE souligne par ailleurs :

[qu'] Une conjonction de forces économiques et sociales fonde l'essor actuel de l'apprentissage à vie dans les pays de l'OCDE. Cette situation est peut-être sans précédent. Cependant, à moins que ces tendances ne s'inversent d'elles-mêmes, ce qui est très improbable, l'apprentissage à vie représente probablement la manière la plus efficace de compenser certains des effets les plus nuisibles de la relation entre l'évolution technologique, la globalisation et les déplacements sectoriels de la consommation et de la production⁴⁰.

Bien que son ampleur soit difficile à prévoir, il n'y a ainsi aucun doute qu'en terme de pressions sur les coûts de l'éducation, le besoin de formation lié aux nouvelles réalités du marché du travail constitue un facteur qui agira dans le sens inverse de celui de la démographie.

La santé et l'éducation

Au total, il apparaît ainsi le ralentissement dans la croissance des dépenses en éducation ne compensera pas l'augmentation des dépenses en santé.

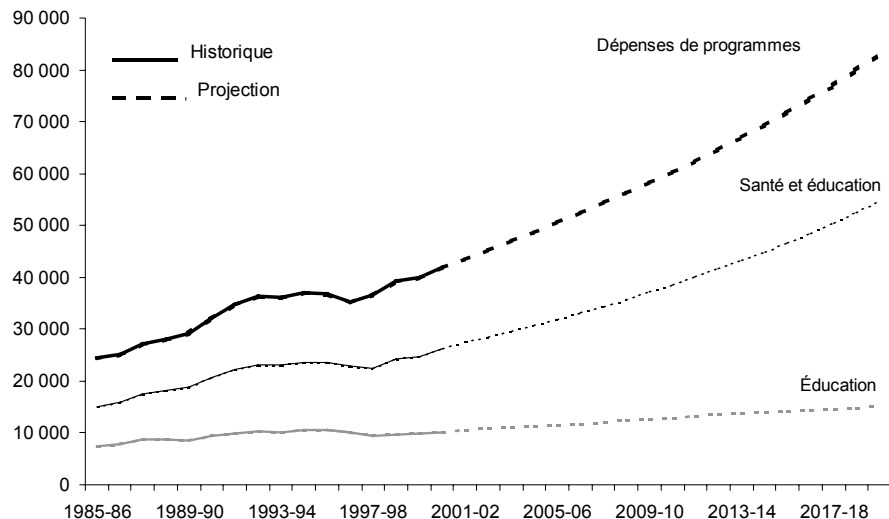
Le Conference Board en arrive à une conclusion analogue : selon l'organisme, la part combinée des missions santé et éducation dans les

⁴⁰ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*, 2001, p. 13.

dépenses de programmes du Québec passerait de 62,5 % en 2000-2001 à 66,0 % en 2019-2020.

GRAPHIQUE 12

**DÉPENSES DE SANTÉ, D'ÉDUCATION ET DÉPENSES DE PROGRAMMES
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1985-1986 À 2019-2020**
(en millions de dollars)



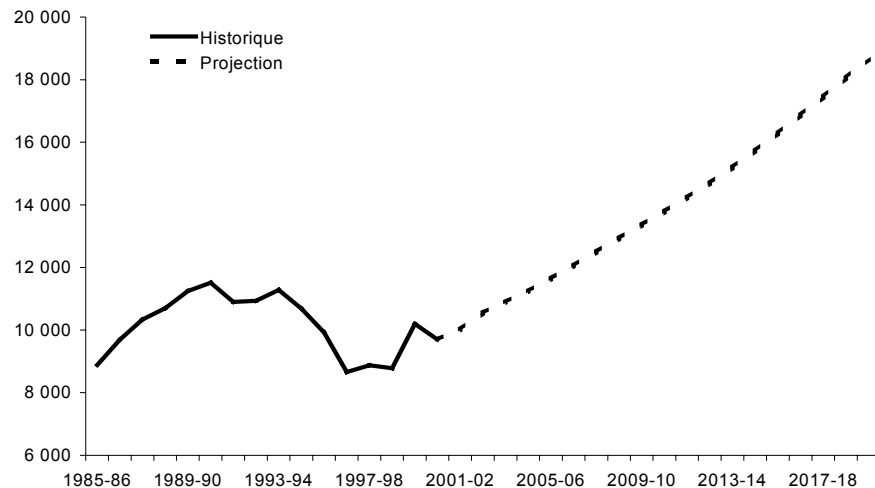
Sources : *Comptes publics du Québec*; Conference Board du Canada.

1.1.3 La défense

Comparativement aux pressions en santé et en éducation auxquelles sont soumis les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral doit faire face à une croissance des besoins dont l'impact est plus limité, pour ce qui est des prestations de services reliées à ses domaines de compétence. Comme on l'a vu précédemment, le plus important programme de cette nature, en termes financiers, est la défense. Ce programme représente en effet 8,1 % des dépenses de programmes du gouvernement fédéral. Il s'agit également du programme invoqué par ce dernier pour illustrer qu'il fait lui aussi face à des pressions importantes. La Commission a donc souhaité disposer à cet égard d'un éclairage particulier.

Une évolution contrastée

Pour ce qui est de la défense, premier programme en importance où le gouvernement fédéral offre des prestations de services, on a assisté au cours des vingt dernières années à une évolution contrastée : jusqu'en 1990-1991, les dépenses au titre de la défense ont augmenté en moyenne de 5,3 % par année. À partir de cette date, les dépenses ont plafonné puis diminué, pour reprendre leur croissance récemment. Au total, les fonds mobilisés par le gouvernement fédéral pour la défense ont augmenté en moyenne de 0,6 % annuellement entre 1985-1986 et 2000-2001.

GRAPHIQUE 13**DÉPENSES FÉDÉRALES POUR LA DÉFENSE, 1985-1986 À 2019-2020**
(en millions de dollars)

Sources : *Comptes publics du Canada*; Conference Board du Canada.

De nouveaux besoins

Les événements du 11 septembre 2001 ont marqué un tournant dans la politique de défense du gouvernement fédéral. Afin de répondre aux nouveaux besoins de sécurité et de lutte contre le terrorisme, le gouvernement fédéral a annoncé dans le budget 2001 une augmentation des dépenses consacrées à la défense de 1,2 milliard de dollars sur six ans – ce qui est l'équivalent d'une augmentation annuelle d'environ 2 %⁴¹.

Dans son étude, le Conference Board a fait l'hypothèse que les dépenses dans le domaine de la défense augmenteraient annuellement de 3,5 % d'ici 2019-2020, ce qui constitue une hypothèse généreuse, puisqu'elle présume une croissance plus rapide que la hausse annoncée par le gouvernement fédéral pour les cinq prochaines années à la suite des événements du 11 septembre 2001.

Un contexte différent de la santé et de l'éducation

Il faut souligner qu'à la différence de la santé ou de l'éducation, la prestation de services par le gouvernement fédéral dans le domaine de la défense n'est pas soumise aux mêmes contraintes de gestion : les dépenses ne dépendent pas directement des besoins particuliers d'une clientèle, mais sont essentiellement liées aux initiatives d'ordre international dans lesquelles le gouvernement fédéral décide de s'engager.

Les pressions auxquelles le gouvernement fédéral fait face dans ce secteur sont ainsi de nature ponctuelle. Il dispose à cet égard d'une marge de

⁴¹ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Budget 2001*, p. 99.

manœuvre que n'ont pas les provinces responsables de la gestion des réseaux de la santé ou de l'éducation, dont les pressions sont structurelles et récurrentes.

Un impact limité sur la situation budgétaire d'ensemble

Au total, et à la différence de ce que l'on a constaté pour le Québec, la croissance anticipée des dépenses reliées à la défense n'aurait qu'un impact réduit sur la situation budgétaire d'ensemble du gouvernement fédéral, en raison de leur montant limité par rapport à l'ensemble de ses dépenses de programmes. Par exemple, selon les projections du Conference Board, la part des dépenses consacrées à la défense dans les dépenses de programmes passerait de 8,1 % à 7,9 % entre 2000-2001 et 2019-2020.

GRAPHIQUE 14

**DÉPENSES POUR LA DÉFENSE EN PROPORTION DES DÉPENSES DE PROGRAMMES
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 1985-1986 À 2019-2020**
(en pourcentage)



Sources : *Comptes publics du Canada*; Conference Board du Canada.

Il faut mentionner que le gouvernement fédéral offre des prestations de services dans d'autres domaines, dont l'importance est cependant bien inférieure à celle de la défense. Globalement, ces prestations de services représentent un peu plus de 30 % des dépenses de programmes fédérales, mais elles ne constituent pas des pressions comparables à celles auxquelles le gouvernement du Québec est soumis en matière de santé.

1.1.4 Les autres dépenses

Il faut également mentionner que le gouvernement fédéral offre des prestations de services dans d'autres domaines, dont l'importance est cependant bien inférieure à celle de la défense. Globalement, ces prestations de services représentent un peu plus de 30 % des dépenses de programmes fédérales, mais elles ne constituent pas des pressions comparables à celles auxquelles le gouvernement du Québec est soumis en matière de santé.

1.2 Les transferts : des pressions structurelles limitées

Les transferts, on l'a vu précédemment, constituent 69 % des dépenses de programmes du gouvernement fédéral, comparativement à 25 % pour ce qui est du Québec.

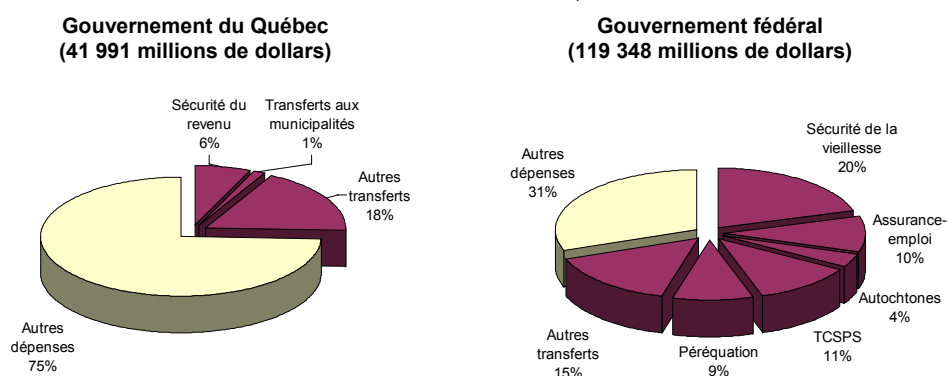
Dans le cas du gouvernement fédéral, les principaux transferts sont les suivants :

- ♦ Les transferts aux particuliers représentent plus de la moitié de tous les transferts et plus du tiers des dépenses de programmes. Ils sont essentiellement constitués des prestations de sécurité de la vieillesse, des prestations d'assurance-emploi et des transferts aux Autochtones.
- ♦ Les transferts aux provinces représentent 21 % de l'ensemble des dépenses de programmes et sont en quasi-totalité constitués du TCSPS et de la péréquation.

Pour ce qui est du Québec, le seul transfert ayant une importance financière significative parmi les dépenses de programmes est la sécurité du revenu.

GRAPHIQUE 15

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 2000-2001



Notes : Les « autres transferts » incluent les autres transferts aux particuliers et aux autres administrations publiques.

Sources : *Comptes publics du Québec* (2000-2001); *Comptes publics du Canada* (2000-2001).

La Commission a analysé l'évolution de quatre de ces programmes de transfert, soit la sécurité de la vieillesse, l'assurance-emploi et les transferts aux provinces pour ce qui est du gouvernement fédéral, ainsi que la sécurité du revenu – dans le cas du Québec – afin d'évaluer les pressions qu'ils représentent sur les budgets des gouvernements concernés.

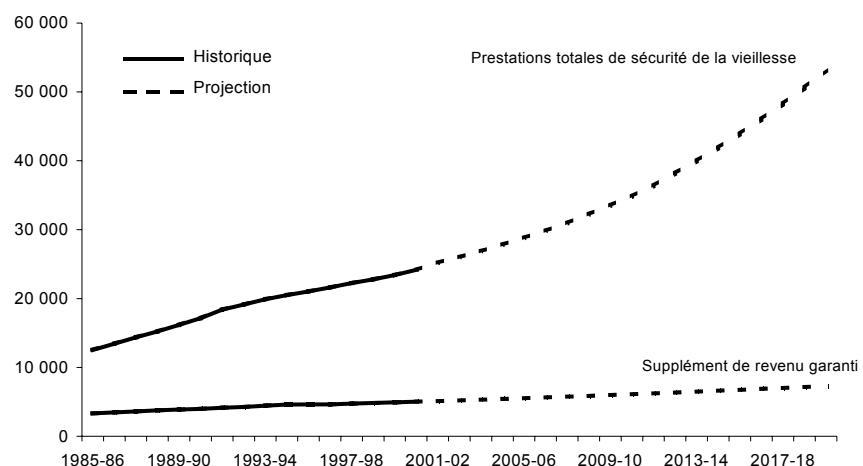
Comme on va le constater, cette analyse aboutit à une conclusion majeure : les pressions structurelles à la hausse sont plus limitées pour ce qui est des dépenses de transferts, ce qui bénéficie avant tout au gouvernement fédéral, étant donné la place des transferts dans les dépenses de programmes du gouvernement central.

1.2.1 Les programmes fédéraux de sécurité de la vieillesse : des pressions limitées

Les programmes fédéraux de sécurité de la vieillesse comprennent essentiellement deux types de prestations, soit la pension de base de la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti. Ces prestations représentaient respectivement, en 2000-2001, 78 % et 21 % de l'ensemble des programmes fédéraux de sécurité de la vieillesse⁴². Le coût de ces programmes est passé de 13 milliards de dollars en 1985-1986 à 24 milliards de dollars en 2000-2001 – ce qui signifie une croissance annuelle moyenne de 4,5 %. Pour l'avenir, le Conference Board prévoit un ralentissement de cette croissance, qui atteindrait 4,2 % par an au cours des vingt prochaines années.

GRAPHIQUE 16

PRESTATIONS DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE, 1985-1986 À 2019-2020
(en millions de dollars)



Notes : Les prestations totales de sécurité de la vieillesse comprennent les prestations versées au titre de la prestation de base de sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et de l'allocation au conjoint.

Sources : Développement des ressources humaines du Canada; Conference Board du Canada.

⁴² Le troisième programme, qui représentait moins de 2 % de l'ensemble des programmes fédéraux de sécurité de la vieillesse, est l'allocation au conjoint.

Le ralentissement dans la croissance des prestations de sécurité de la vieillesse projeté par le Conference Board ne constituerait en fait que la prolongation d'une tendance constatée depuis le début des années quatre-vingt. Cette tendance s'explique par plusieurs raisons.

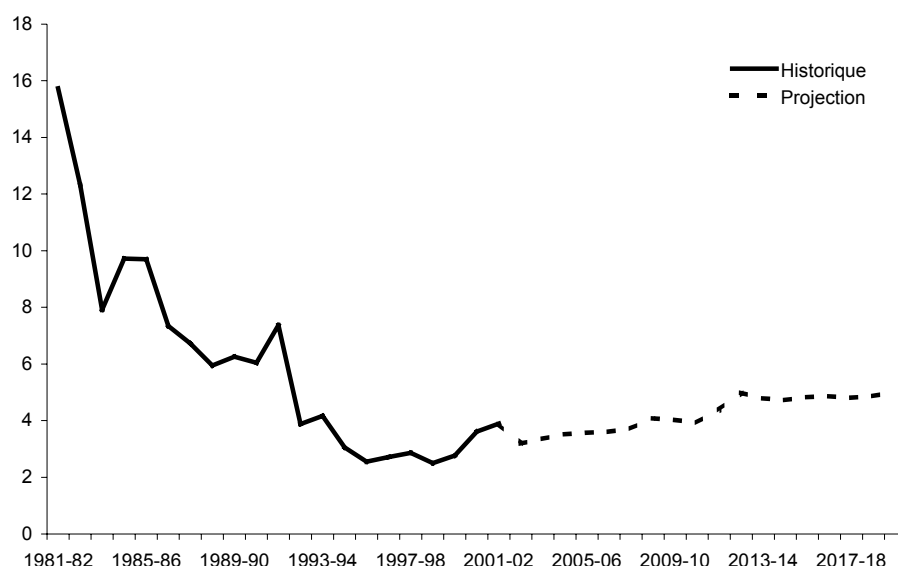
- ♦ En premier lieu, les prestations versées en vertu des deux programmes de sécurité de la vieillesse sont indexées à l'inflation. Elles ne connaissent donc pas d'augmentation réelle.
- ♦ Pour ce qui est du programme de base de sécurité de la vieillesse, il faut rappeler que ce programme était à l'origine un programme universel. En 1989, le gouvernement fédéral a mis fin à l'universalité du programme en instaurant un mécanisme de remboursement des prestations en fonction du revenu⁴³. Grâce à cette récupération fiscale, le gouvernement fédéral a significativement limité la pression sur ses équilibres financiers provenant du plus important programme fédéral de sécurité de la vieillesse.
- ♦ Dans le cas du supplément de revenu garanti, le ralentissement dans la croissance des besoins est directement imputable à l'amélioration de la situation financière des personnes âgées, due elle-même à l'impact des régimes de pensions publics et privés mis en place dans les années soixante et soixante-dix.

⁴³ Depuis cette date, les contribuables dont le revenu excède un certain seuil doivent rembourser, à travers le système fiscal, une proportion pouvant atteindre 100 % de leur prestation. En 1999, la valeur de cette récupération fiscale était de 577 millions de dollars, ce qui représentait 3,2 % des prestations versées et concernait 5,8 % des prestataires.

Au total, il s'est ainsi produit un ralentissement continu dans la croissance des prestations de sécurité de la vieillesse, et cela malgré le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui en résulte. Cette croissance, qui s'établissait annuellement à 15,7 % en 1981-1982, n'était plus que de 3,6 % en 2000-2001. Selon le Conference Board, cette croissance s'établirait en moyenne à 4,2 % annuellement pour les vingt prochaines années. Il semble donc que le gouvernement fédéral ait réussi à limiter les pressions provenant de ces programmes⁴⁴.

GRAPHIQUE 17

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DES PRESTATIONS DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE, 1981-1982 à 2019-2020
(en pourcentage)



Sources : Développement des ressources humaines Canada; Conference Board du Canada.

1.2.2 Assurance-emploi : des pressions structurelles moins importantes

Les prestations d'assurance-emploi constituent, en importance, le deuxième programme de transfert aux particuliers administré par le gouvernement fédéral. En 2000-2001, les prestations d'assurance-emploi ont représenté 9,6 % de l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement fédéral.

⁴⁴ Cette conclusion est confirmée par l'analyse des spécialistes. Selon John Myles, (*La maturation du système de revenu de retraite du Canada: niveaux de revenu, inégalité des revenus et faibles revenus chez les gens âgés*, 2000, p.1) « Les dépenses publiques canadiennes pour la sécurité du revenu des aînés sont modestes suivant les normes internationales et devraient atteindre au maximum des niveaux bien inférieurs à ceux prévus par la plupart des autres États occidentaux au cours du prochain siècle. »

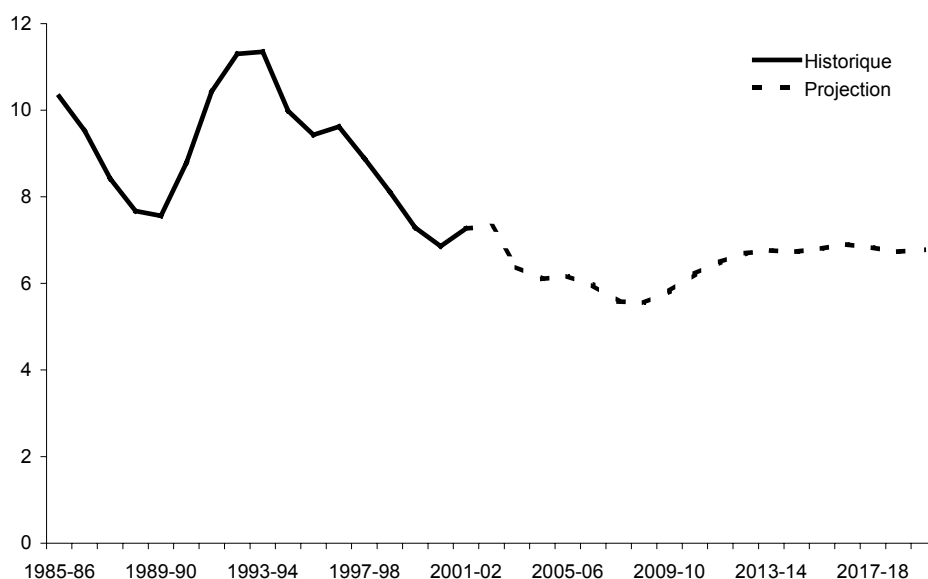
Ces prestations fluctuent normalement directement en fonction de l'évolution du taux de chômage. À la différence des autres dépenses de programmes, elles ne sont pas financées par les impôts et taxes mais par les cotisations d'assurance-emploi, qui sont en pratique traitées par le gouvernement fédéral comme des recettes fiscales.

La projection du Conference Board

En raison de la modification du contexte démographique, on va assister au cours des prochaines années à une réduction du nombre de personnes entrant sur le marché de l'emploi, ainsi qu'à l'accroissement des départs à la retraite. Ce double mouvement devrait permettre de réduire de façon structurelle le taux de chômage.

GRAPHIQUE 18

TAUX DE CHÔMAGE AU CANADA, 1985-1986 À 2019-2020
(en pourcentage)



Sources : Statistique Canada; Conference Board du Canada.

Pour l'avenir, le Conference Board prévoit une croissance annuelle moyenne de 4,2 % des prestations d'assurance-emploi, les cotisations évoluant au même rythme à partir de 2006 – après avoir été réajustées à la baisse pour résorber l'écart actuel entre les cotisations et les prestations. Le Conference Board souligne par ailleurs que le marché du travail devrait évoluer vers une situation de baisse structurelle du taux de chômage. L'organisme précise :

Si les taux de participation par groupes d'âge et la croissance de la productivité de la main-d'œuvre demeurent semblables à ceux observés historiquement, le Canada pourrait être en manque de près d'un million de travailleurs d'ici 2020⁴⁵.

⁴⁵ Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, op. cit., note 4, p. 7.

Des réformes qui réduisent les risques

Au cours des années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral a apporté une série de réformes successives au programme d'assurance-emploi, qui ont eu pour effet de rompre, du moins en partie, le lien qui existait jusque-là entre l'évolution du taux de chômage et le total des prestations versées. Cela signifie qu'en modifiant les paramètres du programme, le gouvernement fédéral a réussi à s'isoler largement de l'impact que les fluctuations économiques auraient normalement dû avoir sur les dépenses liées à ce programme.

Ces réformes ont eu un impact direct sur les dépenses des provinces en matière de sécurité du revenu, les bénéficiaires exclus du programme fédéral étant souvent renvoyés vers le programme provincial d'aide sociale⁴⁶.

Les dernières réformes de l'assurance-emploi⁴⁷

Au cours des années quatre-vingt-dix, le programme d'assurance-emploi (auparavant assurance-chômage) a fait l'objet de quatre réformes.

1. **La réforme de 1990** : augmentation du nombre de semaines de travail requis pour être admissible à des prestations; réduction de la durée maximale des prestations dans les régions à faible taux de chômage; réduction du taux de prestation en cas de départ volontaire, inconduite ou refus d'emploi.
2. **La réforme de 1993** : réduction du taux de prestation; élimination de l'admissibilité aux prestations en cas de départ volontaire, d'inconduite ou de refus d'emploi.
3. **La réforme de 1994** : nouvelle réduction du taux et de la durée des prestations; nouvelle augmentation du nombre de semaines de travail requis pour être admissible.
4. **La réforme de 1996 (*Loi sur l'assurance-emploi*)** : transformation en heures de la norme variable d'admissibilité (auparavant en semaines); réduction de l'admissibilité pour les nouveaux entrants sur le marché du travail; diminution de la prestation maximale; introduction de la « règle de l'intensité » (le taux de prestation est réduit d'un point de pourcentage par vingt semaines de prestations ordinaires reçues au cours des cinq dernières années – disposition abolie en 2000). Il importe enfin de signaler que la réforme de 1996 a également entraîné la dévolution aux provinces de la majeure partie des dépenses découlant de la partie II de la Loi (formation de la main-d'œuvre).

⁴⁶ En 1997, l'économiste Pierre Fortin a estimé que les dernières réformes de l'assurance-emploi avaient amené près de 200 000 chômeurs québécois à recourir à la sécurité du revenu, ce qui représentait un coût supplémentaire récurrent de 845 millions de dollars pour le gouvernement du Québec. Bien que ces résultats puissent présenter une certaine marge d'imprécision, leur ampleur a été corroborée l'année suivante par une autre étude réalisée par Philippe Arnau, Pierre-Yves Crémieux et Pierre Fortin et portant sur l'ensemble des provinces canadiennes (*The determination of Social Assistance Rates: Evidence from a Panel of Canadian Provinces, 1977-1996*, 1998).

⁴⁷ Rapport de l'actuaire en chef sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi pour 1999, Développement des ressources humaines Canada, 1998.

Les responsabilités à l'égard des Autochtones : des conséquences financières limitées

Outre la défense, le gouvernement fédéral invoque également ses responsabilités face aux Autochtones comme source de pression importante sur ses dépenses.

Le budget des Affaires indiennes et du Nord canadien s'élevait à 5,1 milliards de dollars en 2000-2001. Les dépenses de ce ministère sont constituées à 88 % de paiements de transferts. À ces dépenses s'ajoutent 1,3 milliard de dollars du budget de Santé Canada consacrés à la santé des Autochtones, ce qui porte à quelques 6,4 milliards de dollars les dépenses fédérales dans ce secteur – soit 5,3 % du total des dépenses de programmes du gouvernement fédéral en 2000-2001.

Dans son étude, le Conference Board évalue à 3,5 % par an en moyenne la croissance d'un ensemble de dépenses dans lesquelles sont incluses les dépenses consacrées aux Autochtones. Même si la croissance des dépenses futures était supérieure à cette estimation, cela n'aurait pas de conséquences financières significatives sur les équilibres budgétaires du gouvernement fédéral. En effet, les dépenses affectées aux Autochtones ont un poids relativement faible dans l'ensemble des dépenses fédérales. Comparativement, le budget du gouvernement du Québec est beaucoup plus sensible à une augmentation des dépenses en santé et en éducation.

- ♦ C'est ainsi qu'une augmentation de 1 % des dépenses en santé et en éducation entraîne une hausse totale des dépenses de programmes de 0,6 % au Québec.
- ♦ La même augmentation de 1 %, appliquée cette fois-ci aux dépenses consacrées à la défense et aux Autochtones, a un impact de seulement 0,1 % sur l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement fédéral.

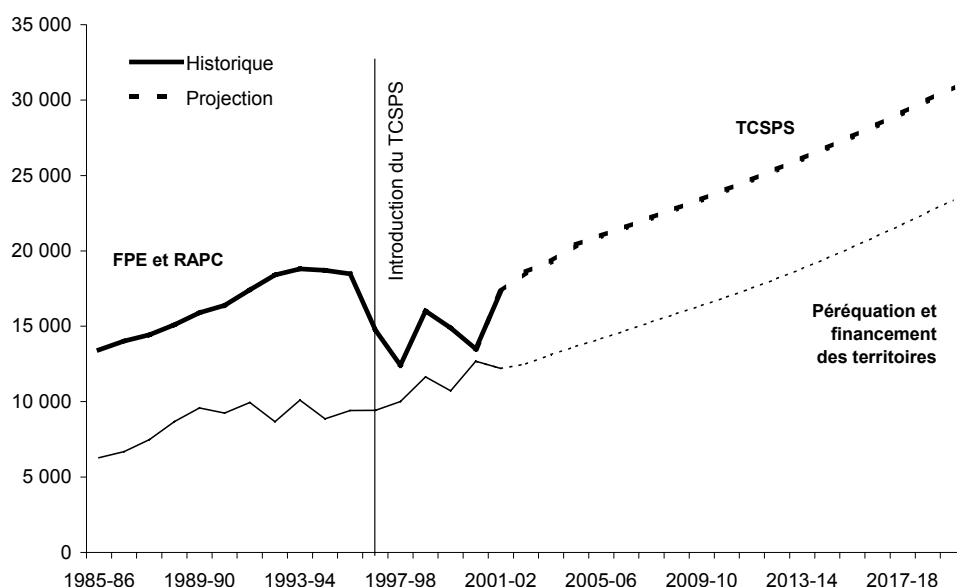
1.2.3 Transferts aux provinces : des programmes conçus pour limiter les pressions sur les dépenses fédérales

Les programmes de transfert aux provinces constituent un élément essentiel pour expliquer l'aggravation du déséquilibre fiscal au Canada résultant de l'écart entre les revenus et les dépenses : leur impact en effet est double, puisqu'il s'agit à la fois de dépenses pour le gouvernement fédéral et de revenus pour les gouvernements provinciaux. C'est la perspective fédérale qui sera abordée dans la présente section.

L'évolution des transferts fédéraux

Pour l'ensemble de la période allant de 1985-1986 à 2000-2001, les transferts aux provinces ont augmenté au taux annuel moyen de 1,8 %.

Ce taux est la résultante de deux évolutions différentes : alors que la péréquation croît à un rythme relativement constant sur l'ensemble de la période, il n'en est pas de même pour le TCSPS et les deux programmes que le TCSPS a remplacés. Dans le cas de ces programmes de transfert, en effet, on a assisté à une croissance soutenue des montants transférés, au début des années quatre-vingt, suivie d'une réduction brutale puis d'un rattrapage partiel.

GRAPHIQUE 19**TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES, 1985-1986 À 2019-2020**
(en millions de dollars)

Note : Les montants de FPE et TCSPS incluent l'abattement spécial du Québec, les fiducies et les sommes afférentes.

Sources : *Comptes publics du Canada*; Conference Board du Canada.

On reviendra au chapitre 3 sur les modalités de définition du TCSPS et le caractère unilatéral des modifications apportées par le gouvernement fédéral. La Commission souhaite simplement souligner ici que les coupures apportées au TCSPS par le gouvernement fédéral expliquent plus de la moitié des coupures cumulatives apportées par le gouvernement fédéral à ses dépenses de programmes entre 1994-1995 et 2001-2002. L'évolution du TCSPS illustre en fait la capacité qu'a eu le gouvernement fédéral de modifier radicalement les paramètres du principal programme de transfert vers les provinces, afin de dégager en sa faveur une marge de manœuvre budgétaire.

Dans son étude, le Conference Board a retenu comme hypothèse une croissance future du TCSPS tenant compte de l'inflation et de l'augmentation de la population. Pour ce qui est de la péréquation, le Conference Board a postulé une augmentation en fonction du PIB qui reproduirait le comportement de ce programme au cours des vingt dernières années. Au total, selon la projection du Conference Board, les transferts aux provinces augmenteraient de 3,7 % par année au cours de la période 2000-2001 à 2019-2020.

- ♦ Dans les faits, la Commission désire rappeler qu'on ne dispose d'aucun engagement du gouvernement fédéral au-delà de l'exercice financier 2005-2006. Le TCSPS, tel qu'il est actuellement défini, est sous le contrôle complet du gouvernement fédéral, qui peut en fixer les montants

en fonction de ses propres priorités budgétaires. Le Conference Board a dû faire sa propre hypothèse de croissance pour les fins de son étude, puisque la législation actuelle ne prévoit aucun mécanisme d'indexation, voire aucun paiement après 2005-2006.

- ♦ Quant à la péréquation, et comme on le verra au chapitre 3, son montant est actuellement soumis à un plafond, de telle sorte qu'elle ne puisse croître plus vite que le PIB. Par ailleurs, le niveau de paiements à partir duquel le plafond s'applique a été considérablement réduit au fil des renouvellements quinquennaux du programme.

Des pressions limitées provenant des programmes de transfert

On constate ainsi que pour les trois principaux programmes de transfert du gouvernement fédéral – aux aînés, aux sans-emploi et aux provinces – les pressions sont relativement limitées. Surtout, le gouvernement fédéral a démontré, dans le cas des transferts aux provinces, qu'il avait la capacité de redéfinir unilatéralement les paramètres des programmes malgré l'opposition de ces dernières, si ses objectifs financiers l'y conduisaient.

1.2.4 La sécurité du revenu

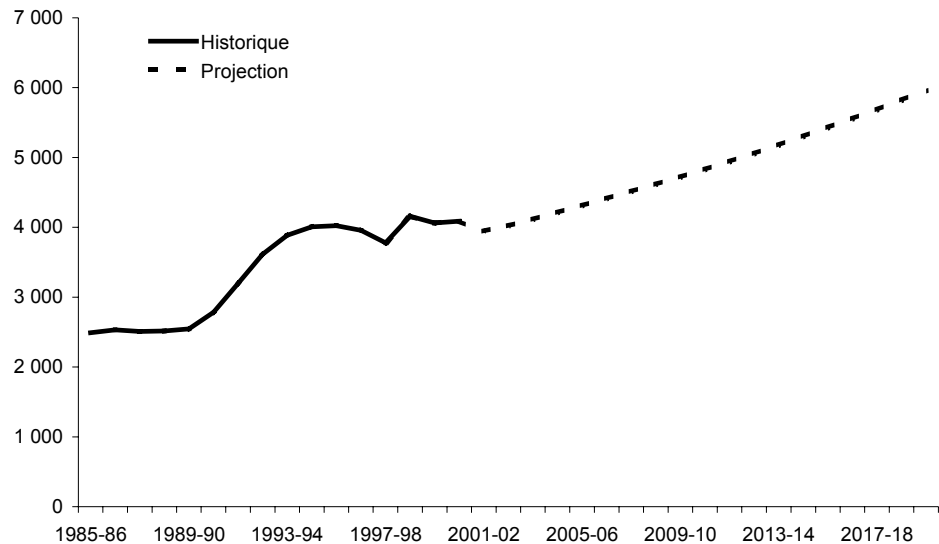
Le principal programme de transfert administré par le Québec est un programme de transfert aux personnes dont le nom a évolué au fil des ans, mais que l'on désigne généralement sous le vocable de sécurité du revenu. Ce programme désigne, depuis quelques années, un ensemble d'aides visant à assurer la sécurité du revenu, et autrefois regroupées sous le terme d'aide sociale.

Comme dans le cas du gouvernement fédéral, on constate que le gouvernement du Québec a été en mesure de limiter les pressions provenant de son principal programme de transfert, aidé en cela par l'impact d'une conjoncture économique favorable. Entre 1989-1990 et 1994-1995, les dépenses de sécurité du revenu au Québec ont connu une forte augmentation, suivie d'une période de relative stabilité.

Dans la projection qu'il a effectuée, le Conference Board a fait l'hypothèse que le programme suivrait l'évolution de la population et de l'inflation, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 2,0 %. Les dépenses au titre de la sécurité du revenu ne constitueraient donc pas une pression majeure sur les dépenses de programmes du Québec. La Commission souhaite cependant rappeler que contrairement à l'assurance-emploi, ce programme constitue une aide de dernier recours, ce qui limite en pratique la marge de manœuvre dont dispose le Québec, pour ce qui est de la définition de ses engagements.

GRAPHIQUE 20

DÉPENSES DE SÉCURITÉ DU REVENU AU QUÉBEC, 1985-1986 À 2019-2020 (en millions de dollars)



Note : Données présentées sur la base de la structure des dépenses du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale telle qu'observée en 2000-2001.

Sources : *Comptes publics du Québec*; Conference Board du Canada.

La conclusion de la Commission

L'analyse des principales dépenses de programmes du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec explique ainsi les raisons pour lesquelles les provinces sont soumises globalement à des pressions importantes.

- ♦ Dans le cas des prestations de service, ce sont les provinces et non le gouvernement fédéral qui doivent répondre aux besoins perçus comme prioritaires – ces besoins, essentiellement en santé, augmentant rapidement en raison de tendances durables.
- ♦ Pour ce qui est des dépenses de transferts, le gouvernement du Québec comme le gouvernement fédéral ont pu limiter les pressions auxquelles ils étaient soumis. L'avantage dont bénéficie le gouvernement fédéral vient du fait que les dépenses de transferts représentent dans son cas une part beaucoup plus importante des dépenses de programmes.

2. LE PARTAGE DES REVENUS NE CORRESPOND PAS À LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES

Face à cette dynamique des dépenses, le partage actuel des revenus au sein de la fédération canadienne conduit à une évolution des recettes qui ne permet pas au Québec et aux autres provinces de financer les responsabilités qu'elles ont à assumer.

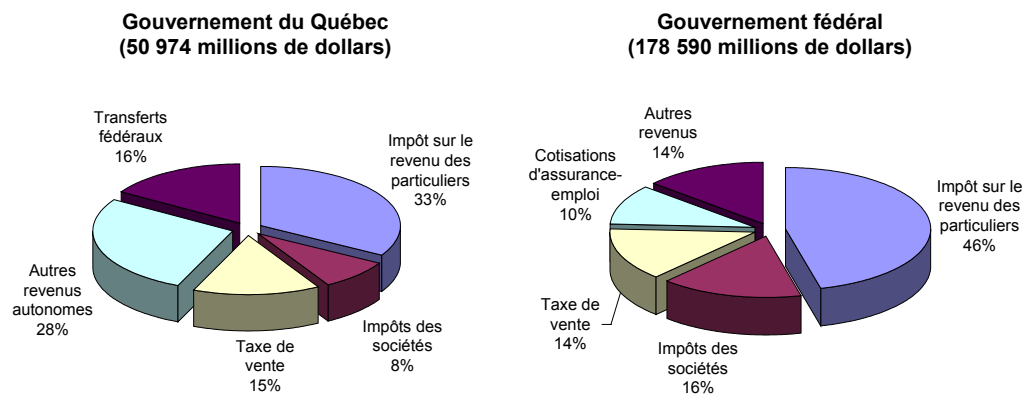
La Constitution définit les champs d'imposition auxquels ont accès les deux ordres de gouvernement. À la différence des dépenses, où la Constitution établit un partage entre les champs d'intervention, il n'existe pas de sources exclusives de revenus, ni au gouvernement fédéral, ni aux provinces, sauf en ce qui concerne l'accise et les douanes, réservées aux autorités fédérales⁴⁸. Le gouvernement fédéral et les provinces occupent dans la réalité les mêmes champs d'imposition, dans des proportions qui varient selon ces champs. Dans le cas des provinces, des transferts fédéraux s'ajoutent aux revenus autonomes pour constituer les revenus totaux.

Une répartition des revenus qui diffère

En pratique, la répartition des revenus diffère significativement selon les ordres de gouvernement.

GRAPHIQUE 21

RÉPARTITION DES REVENUS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 2000-2001



Sources : *Comptes publics du Québec*; *Comptes publics du Canada*.

⁴⁸ Depuis 1982, la Constitution attribue aux provinces un pouvoir explicite de taxation des ressources naturelles.

- ♦ Dans le cas du gouvernement fédéral, près de la moitié des revenus – 46 % en 2000-2001 – proviennent de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les autres sources de revenus sont les impôts des sociétés (16 % des revenus), la taxe de vente (14 %) et les cotisations d'assurance-emploi (10 %), traitées par le gouvernement fédéral, comme on l'a vu précédemment, comme un revenu fiscal.
- ♦ Du côté du Québec, l'impôt sur le revenu des particuliers est également la première source de revenus, avec cependant une place relative moins importante que dans le cas du gouvernement fédéral. L'impôt sur le revenu des particuliers représentait en 2000-2001 le tiers des revenus du Québec, tandis que la taxe de vente assurait 15 % de ces revenus.

Il faut souligner que dans le cas du Québec, les « autres revenus autonomes » constituent plus du quart des revenus totaux. On y trouve notamment les redevances perçues sur les ressources naturelles et les revenus provenant des sociétés d'État. Par ailleurs, les transferts provenant du gouvernement fédéral constituent 16 % des revenus du gouvernement du Québec.

La Constitution canadienne et le partage des compétences en matière de prélèvement de revenus entre les deux ordres de gouvernement

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit, à l'article 91(3), que le Parlement canadien peut légiférer sur le « *prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation* ». La seule restriction aux compétences du gouvernement fédéral en matière de taxation se trouve à l'article 125, qui prohibe toute taxation des terres ou propriétés appartenant « *à une province en particulier* ».

Pour leur part, les compétences fiscales provinciales ont des fondements multiples.

- ♦ D'abord, à l'article 92(2), la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue une compétence expresse aux provinces pour ce qui est de la taxation directe « *dans les limites de la province en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux* ».
- ♦ L'article 92A régissant les ressources naturelles, introduit dans la Constitution par la *Loi constitutionnelle de 1982*, attribue aux provinces un pouvoir explicite de taxation des ressources naturelles.
- ♦ Les tribunaux ont par ailleurs construit une définition jurisprudentielle des taxes directes et indirectes. À partir de cette définition, ils ont déclaré comme taxes directes l'impôt sur le revenu et sur les successions, de même que les impôts fonciers et les taxes de vente. Les tribunaux ont qualifié de taxes indirectes les taxes d'accise, les droits de douane et les taxes au gros *ad valorem*.

La dynamique des revenus favorise le gouvernement fédéral

Globalement, le partage des revenus entre les deux ordres de gouvernement ne correspond pas à la dynamique des dépenses, telle qu'on l'a précédemment décrite – et cela pour deux raisons :

- ♦ En premier lieu, l'occupation actuelle des champs fiscaux par les deux ordres de gouvernement avantage le gouvernement fédéral.
- ♦ En deuxième lieu, le gouvernement fédéral contrôle une partie des revenus des provinces via les transferts qu'il leur verse. Comme on vient de le souligner, ce contrôle est devenu une des causes directes du déséquilibre fiscal, lorsque le gouvernement fédéral a procédé à partir du milieu des années quatre-vingt-dix à d'importantes coupures dans les transferts versés aux provinces. Ces coupures ont privé les gouvernements provinciaux d'une fraction importante de leurs revenus, alors même que leurs dépenses étaient soumises à d'importantes pressions.

On comprend ainsi qu'une distorsion existe actuellement dans la fédération canadienne entre la dynamique des dépenses, où les provinces doivent répondre à des besoins prioritaires et croissants, et la dynamique des revenus, qui favorise le gouvernement fédéral – et qu'il en découle l'apparition d'importants surplus du côté du gouvernement fédéral.

Comme elle l'a fait pour les dépenses, la Commission a procédé à une analyse spécifique de cette dynamique des revenus, en étudiant précisément les deux facteurs qui en expliquent actuellement la nature – soit une occupation des champs fiscaux qui avantage le gouvernement fédéral et l'impact du contrôle fédéral sur une partie des revenus des provinces.

2.1 Une occupation des champs fiscaux qui avantage le gouvernement fédéral

L'impôt sur le revenu des particuliers représente actuellement 46 % des revenus du gouvernement fédéral. Au cours des vingt dernières années, les revenus que le gouvernement fédéral a tirés de cette forme de taxation ont augmenté à un taux annuel moyen de 7,4 %.

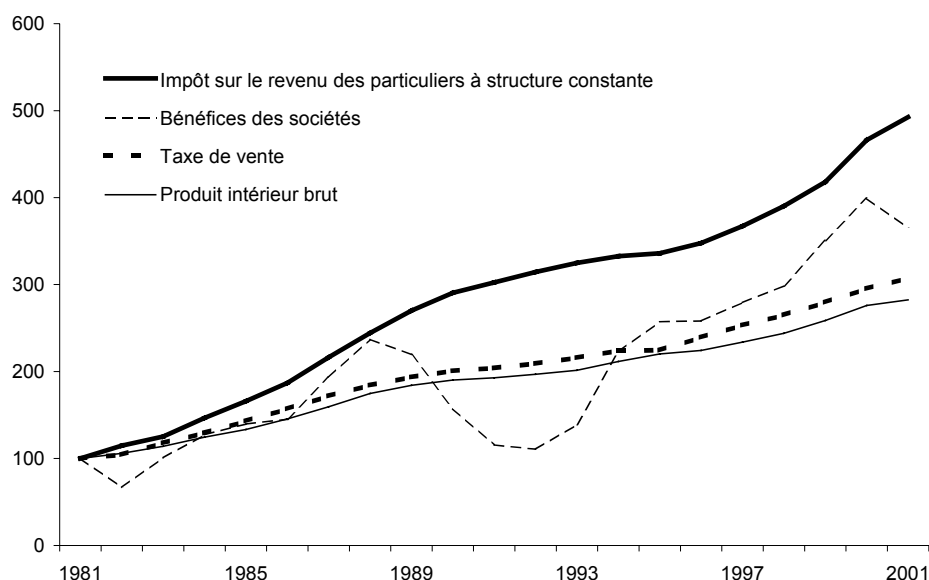
Selon les projections du Conference Board, la croissance annuelle moyenne de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers serait de 3,8 % au cours des vingt prochaines années. Toutefois, à compter de 2005-2006, cette croissance atteindrait 4,5 %, l'impact des baisses d'impôt annoncées ne se faisant plus sentir.

La croissance rapide des revenus du gouvernement fédéral perçus au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers est attribuable à la nature même de cet impôt.

- ♦ Le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers augmente plus rapidement que le produit intérieur brut, en raison de son caractère progressif. Cet impôt est en effet perçu en fonction de plusieurs taux, qui sont de plus en plus élevés au fur et à mesure que le niveau de revenu imposable augmente.
- ♦ Dans le cas de la taxe de vente, la forte croissance des revenus observée au cours des vingt dernières années est cependant surtout due aux changements majeurs survenus dans la définition de cette taxe, devenue une taxe à la valeur ajoutée avec l'instauration de la TPS. À structure constante, l'assiette de la taxe de vente suit normalement d'assez près la croissance générale de l'économie.
- ♦ Comparativement, on constate que les revenus des impôts des sociétés sont très volatils, tandis que les revenus des taxes sur la masse salariale ont une croissance limitée par l'existence de plafonds de cotisation dans la plupart des régimes.

GRAPHIQUE 22

CROISSANCE DES PRINCIPALES ASSIETTES FISCALES ET DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS, À STRUCTURE CONSTANTE, QUÉBEC, 1981 À 2001
(indice 1981 = 100)



Notes : « Impôt sur le revenu des particuliers » réfère au rendement de l'impôt; « Bénéfices des sociétés » réfère à l'assiette taxable au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés; « Taxe de vente » réfère à la consommation finale taxable, excluant notamment les aliments et les loyers et tenant compte des autres exemptions.

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; Statistique Canada.

L'impact sur la croissance des revenus

La prépondérance du gouvernement fédéral dans le champ d'imposition le plus lucratif introduit ainsi une dynamique qui explique la forte croissance des revenus fédéraux observée au cours des dernières années – cette croissance se poursuivant dans l'avenir.

TABLEAU 4

**CROISSANCE POTENTIELLE DES REVENUS PERÇUS AU QUÉBEC
PAR LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET DU QUÉBEC
SUR LA BASE DES PARTS DE 2001-2002
(en pourcentage)**

	Part des revenus		Taux de croissance
	Fédéral	Québec	
Impôt sur le revenu des particuliers	45,9	33,1	4,8
Impôt des non-résidents	1,3	-	4,8
Impôt des sociétés			
Impôt sur le revenu	16,5	5,2	4,0
Taxe sur le capital	0,4	6,3	4,0
	16,9	11,5	
Taxes et droits sur les biens et services			
Taxes de vente générales	14,6	19,6	4,0
Carburants	2,4	4,1	1,9
Tabac	1,7	1,9	1,9
Boissons alcooliques	0,7	1,1	1,9
Droits de douanes	1,5	-	1,9
	20,9	26,7	
Taxes sur la masse salariale			
Assurance-emploi	10,3	-	3,6
Fonds des services de santé	-	11,6	3,6
Commission de la santé et de la sécurité au travail	-	4,2	3,6
Commission des normes du travail	-	0,1	3,6
	10,3	15,9	
Autres revenus			
Loteries et jeux de hasard	-	3,4	1,4
Autres	4,7	9,4	1,4
	4,7	12,8	
Total des revenus	100,0	100,0	
Taux de croissance résultant de la composition des revenus	4,1	3,7	

Notes : Les parts présentées dans ce tableau diffèrent de celles qui apparaissent ailleurs dans cette section. Ces différences s'expliquent par certaines caractéristiques de l'analyse dont les résultats sont présentés ici : l'année de base est 2001-2002, seuls les revenus autonomes sont présentés (excluant les transferts entre ordres de gouvernement) et les revenus fédéraux sont le résultat de simulations effectuées sur la base de l'économie québécoise. Hypothèses : croissance du PIB de 4 %; élasticité par rapport au PIB de l'impôt sur le revenu des particuliers de 1,2; taxes spécifiques croissant au rythme de l'IPC (1,4 %) et de la population (0,5 %); les revenus de l'assurance-emploi croissent au rythme des salaires et traitements (3,6 %); les loteries et jeux de hasard augmentent au rythme de l'inflation.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Lorsque l'on simule la croissance théorique des revenus des gouvernements fédéral et du Québec à régime fiscal constant, on constate que les revenus du gouvernement fédéral croissent plus rapidement, même si les revenus de chacune des assiettes augmentent de la même façon pour les deux ordres de gouvernement.

- ♦ La croissance globale des revenus, à régime fiscal constant, serait de 4,1 % pour le gouvernement fédéral, comparativement à 3,7 % pour le gouvernement du Québec. Cet écart peut sembler faible. Toutefois, il indique que, sur une période de cinq ans, le gouvernement du Québec aurait 1 milliard de dollars de plus de revenus s'il avait eu le même taux de croissance que celui du gouvernement fédéral.
- ♦ Dans la simulation effectuée ici, l'écart est uniquement dû à la composition des revenus des deux ordres de gouvernement : le gouvernement fédéral est plus présent dans les assiettes dont le revenu croît le plus vite.
- ♦ Cette simulation permet par ailleurs d'évaluer l'argument du gouvernement fédéral, avancé pour amoindrir l'impact de cette dynamique qui lui est favorable. Le gouvernement fédéral soutient que son absence du champ fiscal des loteries et jeux – où les revenus croissent rapidement – et sa présence exclusive dans un champ d'imposition en décroissance, soit le domaine des douanes, vont le défavoriser dans l'avenir. En fait, on constate que ces deux champs d'imposition représentent respectivement 3,4 % des revenus du gouvernement du Québec et 1,5 % des revenus du gouvernement fédéral, et ont donc un poids trop limité dans la structure globale des revenus pour en modifier la dynamique.

La problématique de la baisse des impôts

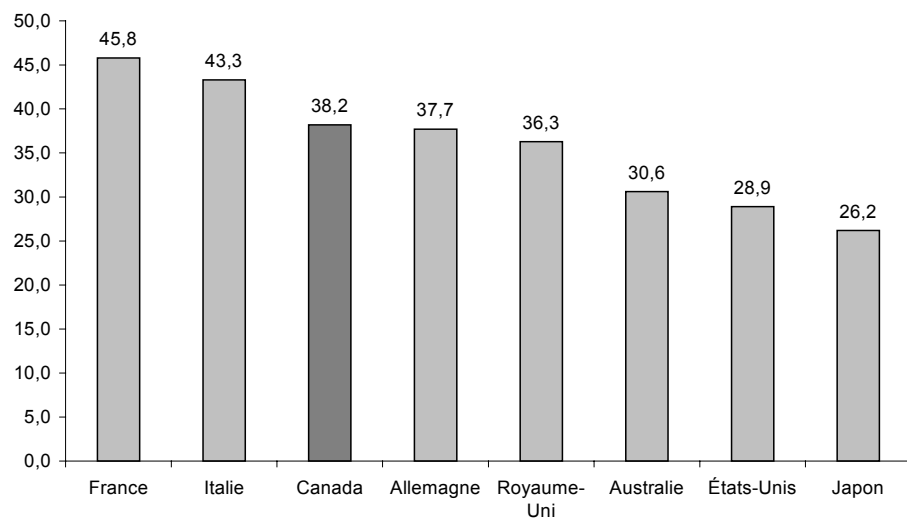
La baisse actuelle des impôts sur le revenu des particuliers, engagée par les deux ordres de gouvernement, introduit une dynamique spécifique qui vient interférer avec la problématique du déséquilibre fiscal.

- ♦ Ces réductions d'impôt diminuent le poids de l'impôt des particuliers dans les revenus des deux ordres de gouvernement, sans cependant modifier réellement la dynamique globale des revenus.
- ♦ La baisse des impôts est invoquée par le gouvernement fédéral dans le débat sur le déséquilibre fiscal. Le gouvernement fédéral soutient que la baisse des impôts mise en œuvre par les provinces est la preuve de l'inexistence d'un déséquilibre fiscal. Le gouvernement central affirme par ailleurs que la baisse de ses propres impôts fournit aux provinces l'occasion d'accroître leur occupation du champ fiscal de l'impôt des particuliers, et donc d'effectuer en leur faveur un transfert effectif de points d'impôt.

Pour apprécier la valeur de ces arguments, on doit d'abord rappeler l'état de la situation fiscale comparée du Canada et des principaux pays industrialisés. Selon les données compilées par l'OCDE, le Canada fait actuellement partie des pays industrialisés où le fardeau fiscal global est élevé. En 1999, ce fardeau fiscal représentait 38 % du PIB, soit un niveau voisin de celui des pays européens, mais beaucoup plus haut qu'aux États-Unis, principal partenaire économique du Canada.

GRAPHIQUE 23

FARDEAU FISCAL GLOBAL DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE, 1999
(en pourcentage du PIB)



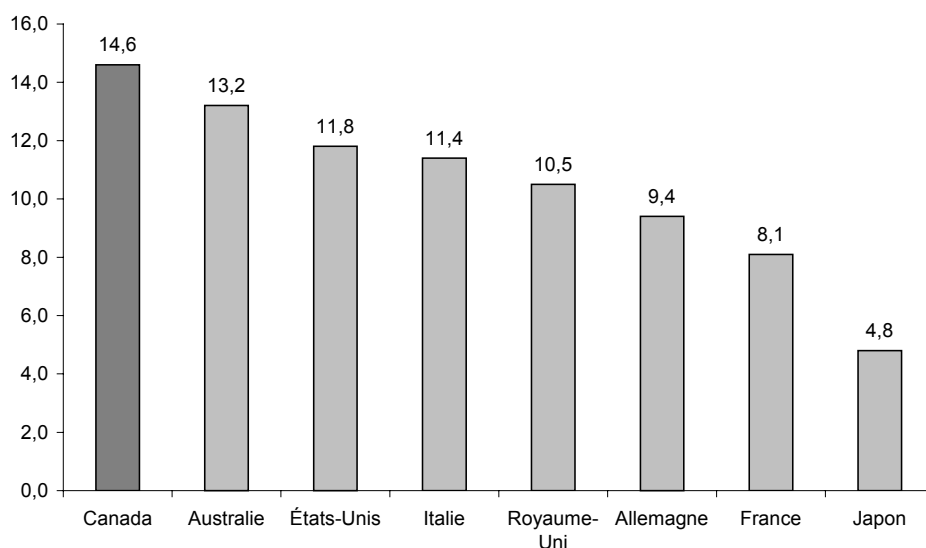
Source : Organisation de coopération et de développement économique.

La lourdeur de la fiscalité des particuliers

Cette situation fiscale comparée était encore plus désavantageuse pour le Canada, en ce qui concerne l'impôt des particuliers. Toujours d'après les compilations de l'OCDE, le Canada était en 1999 le pays dont l'impôt sur le revenu des particuliers était le plus important par rapport au PIB, parmi les principaux pays industrialisés.

GRAPHIQUE 24

IMPÔTS SUR LE REVENU DES PARTICULIERS DANS CERTAINS PAYS DE L'OCDE, 1999 (en pourcentage du PIB)



Source : Organisation de coopération et de développement économique.

Les raisons des réductions d'impôt

On comprend ainsi que le gouvernement fédéral comme les gouvernements des provinces soient soumis à d'importantes pressions pour réduire le fardeau fiscal des contribuables, ces pressions jouant surtout sur le champ de l'impôt des particuliers. Au cours des dernières années, ces pressions ont été d'autant plus fortes que les contribuables ont directement concouru au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Il est apparu ainsi aller de soi qu'une fois cet équilibre rétabli, les gouvernements réduisent quelque peu le fardeau fiscal des contribuables.

C'est dans ce contexte qu'ont été effectuées les réductions d'impôt fédérales. On peut donc s'étonner des affirmations actuelles du gouvernement fédéral, selon lesquelles ces réductions d'impôt auraient pu être récupérées par les provinces en occupant le champ fiscal laissé vacant. Si une telle occupation s'était produite, cela aurait en fait signifié que les provinces annulaient une initiative fédérale qui n'était aucunement liée au déséquilibre fiscal actuel.

Pour la Commission, il est clair qu'un transfert de points d'impôt – puisque c'est de cela dont on parle – n'est concevable que de façon coordonnée, et indépendamment des initiatives prises par les deux ordres de gouvernement afin de diminuer le fardeau fiscal des contribuables. Lorsqu'il a baissé l'impôt des particuliers, le gouvernement fédéral n'a jamais annoncé qu'il effectuait cette réduction d'impôt afin de permettre une nouvelle répartition du champ d'imposition au profit des provinces. Il est donc étonnant que le

gouvernement fédéral laisse maintenant entendre que les provinces auraient dû détourner la réduction d'impôt fédéral de son but, pour engager une telle modification dans la répartition du champ fiscal.

Par ailleurs, compte tenu des écarts de capacité fiscale entre les provinces et de l'incapacité du programme de péréquation actuel d'éliminer ces écarts, un transfert de points d'impôt non coordonné risque d'accroître la concurrence fiscale entre les provinces, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de contribuer à l'amélioration du financement des programmes sociaux provinciaux.

Les transferts de points d'impôt

On appelle « point d'impôt » un point de pourcentage de l'assiette fiscale occupée par un gouvernement. La valeur d'un point d'impôt varie donc avec la valeur de l'assiette fiscale à laquelle il fait référence. Par exemple, un point d'impôt fédéral des particuliers valait, en 2000-2001, 937 millions de dollars, soit 1 % de l'impôt fédéral de base, dont le produit total était alors de 93,7 milliards de dollars.

On parle de « transfert de points d'impôt » lorsqu'un ordre de gouvernement diminue ses impôts pour permettre à l'autre ordre de gouvernement de les augmenter dans la même proportion, de sorte que le fardeau fiscal global du contribuable reste inchangé.

2.2 Le contrôle du gouvernement fédéral sur les revenus des provinces

Pour ce qui est des revenus, les provinces sont confrontées à une autre réalité, résultant du contrôle que le gouvernement fédéral exerce sur une partie de leurs ressources. Ce contrôle est devenu l'une des causes directes du déséquilibre fiscal actuel, lorsque le gouvernement fédéral a réduit unilatéralement les transferts aux provinces, élargissant ainsi l'écart existant, pour ces dernières, entre revenus et dépenses.

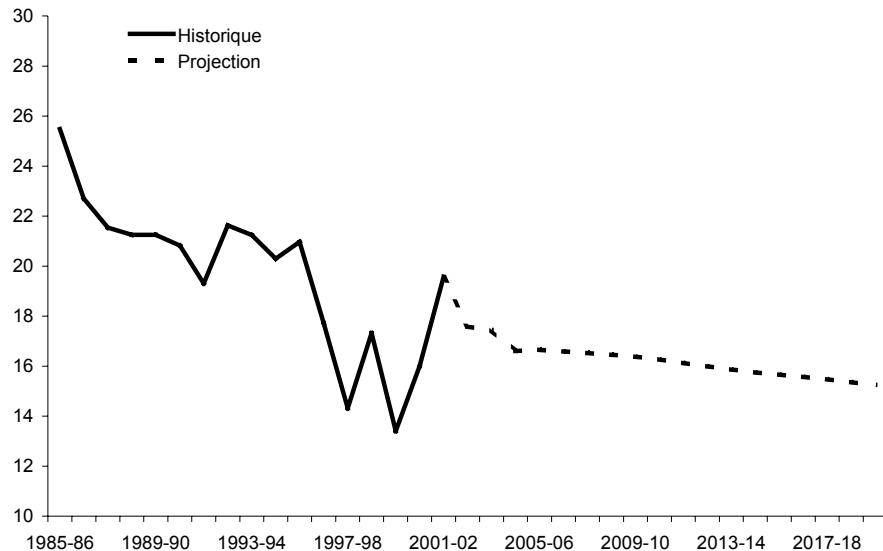
- ♦ Globalement, la part des transferts fédéraux dans les revenus du Québec n'a cessé de diminuer depuis le milieu des années quatre-vingt. Cette part est passée de 25 % en 1985-1986 à 16 % en 2000-2001.
- ♦ Tel qu'expliqué précédemment, dans ses projections, le Conference Board a supposé que le TCSPS croîtrait au cours des vingt prochaines années à un taux relié à l'inflation et à l'augmentation de la population, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 4,4 %⁴⁹. Pour ce qui est de la péréquation, le Conference Board a postulé une augmentation en fonction du PIB qui reproduirait le comportement de ce programme au cours des vingt dernières années.

La projection du Conference Board signifie que la part des transferts fédéraux dans les revenus du Québec continuerait de décroître au cours de la période étudiée, cette part passant de 16 % à 15 % de 2000-2001 à 2019-2020.

⁴⁹ La croissance est de 2,8 % sur l'horizon 2005-2006 à 2019-2020.

GRAPHIQUE 25

TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES AU QUÉBEC, 1985-1986 À 2019-2020 (en pourcentage des revenus totaux du Québec)



Sources : *Comptes publics du Québec*; Conference Board du Canada.

Les coupures dans les transferts amplifient l'écart entre revenus et dépenses

On constate ainsi que loin de répondre à la distorsion entre les revenus fédéraux et les dépenses des provinces, les transferts en provenance du gouvernement fédéral amplifient en fait cet écart.

- ♦ Au cours des dernières années, ce sont les coupures apportées par le gouvernement fédéral aux transferts qui ont déstabilisé le financement par ces dernières des prestations de services qu'elles ont la mission d'offrir à la population.
- ♦ À moyen terme, les projections même optimistes confirment qu'en raison des règles actuelles, les provinces pourront difficilement compter sur les transferts fédéraux pour répondre aux besoins qu'elles doivent satisfaire.

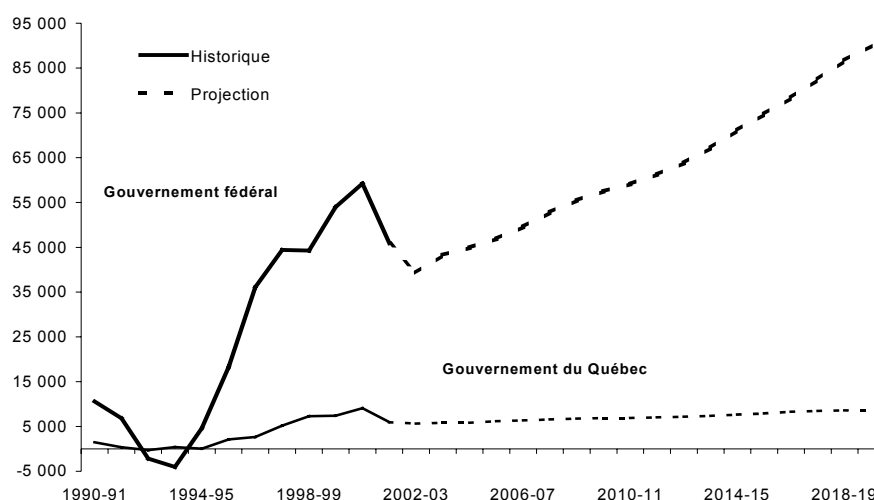
Le solde d'opération du gouvernement fédéral et du Québec

Les provinces, et le Québec en particulier, sont donc soumis à des pressions plus importantes que le gouvernement fédéral en matière de dépenses. Loin de corriger ce déséquilibre, le partage des revenus entre les deux ordres de gouvernement l'accroît.

Résultat de ces deux phénomènes, le solde d'opération, c'est-à-dire l'écart entre les revenus budgétaires et les dépenses de programmes des deux ordres de gouvernement, évoluera dans des directions opposées au cours des vingt prochaines années, si aucun correctif n'est apporté à la situation actuelle.

GRAPHIQUE 26

SOLDE D'OPÉRATION DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 1990-1991 À 2019-2020
(en millions de dollars)



Sources : Comptes publics du Québec; Comptes publics du Canada; Conference Board du Canada.

On l'a déjà souligné, selon les projections du Conference Board, le solde d'opération du gouvernement fédéral passerait de 39 milliards de dollars en 2002-2003 à 90 milliards de dollars en 2019-2020, alors que le solde d'opération du gouvernement du Québec ne dépasserait jamais 9 milliards de dollars au cours de cette même période.

Comme on va le voir ci-après en abordant l'analyse spécifique du service de la dette et de son remboursement, l'existence d'un solde d'opération considérable donnerait la possibilité au gouvernement fédéral de rembourser rapidement une part significative de sa dette accumulée, ce qui lui permettrait de réduire rapidement le montant du service de la dette qu'il a à acquitter. Le solde d'opération dégagé par le Québec ne lui permettrait pas de s'engager dans un processus analogue. Mécaniquement donc, l'écart entre les revenus et les dépenses, et le déséquilibre fiscal qui en résulte, sont amplifiés par la problématique de la dette et de son remboursement.

3. LE REMBOURSEMENT DE LA DETTE ET LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Pour la Commission, il était essentiel d'aborder spécifiquement la problématique de la dette et de son remboursement, dans cette analyse du déséquilibre existant entre les dépenses et l'accès aux revenus.

- ♦ Le service de la dette est un poste très important des budgets des deux ordres de gouvernement. Dans le cas du Québec, le service de la dette représentait ainsi, en 2000-2001, 15,3 % des dépenses totales. Pour le gouvernement fédéral, le service de la dette constitue le principal poste de dépenses : toujours en 2000-2001, le service de la dette représentait 26,1 % des dépenses totales du gouvernement central.
- ♦ Le remboursement de la dette constitue par ailleurs un enjeu majeur dans le débat sur le déséquilibre fiscal. Le gouvernement fédéral insiste d'ailleurs régulièrement sur la nécessité dans laquelle il se trouve de dégager des surplus budgétaires, afin de réduire le montant de la dette accumulée.

La Commission a été rapidement convaincue que la dette et son éventuel remboursement allaient représenter une variable essentielle dans l'évolution à venir du déséquilibre fiscal, mais dans le sens inverse des arguments du gouvernement fédéral. L'observation des données des dernières années et les résultats des projections effectuées par le Conference Board confirment cette conviction : la dynamique du remboursement de la dette, rendue possible par le solde d'opération du gouvernement fédéral, constitue en fait l'une des clefs expliquant l'ampleur appréhendée du déséquilibre fiscal canadien.

L'évolution récente du service de la dette

Au cours des dix dernières années, le gouvernement du Québec comme le gouvernement fédéral ont réussi à réduire le poids du service de la dette par rapport à leurs revenus budgétaires. La réduction a cependant été beaucoup plus significative dans le cas du gouvernement fédéral.

- ♦ Entre 1990-1991 et 2000-2001, la part du service de la dette est passée de 35,7 % à 23,6 % des revenus totaux du gouvernement fédéral. Cette réduction s'explique à la fois par la baisse des taux d'intérêt et par de premiers remboursements significatifs de la dette accumulée.

Cette réduction du service de la dette a en fait permis au gouvernement fédéral d'accroître sa marge de manœuvre budgétaire : selon le gouvernement fédéral lui-même⁵⁰, la diminution de 35,8 milliards de dollars de la dette nette depuis 1996-1997 lui a permis d'économiser

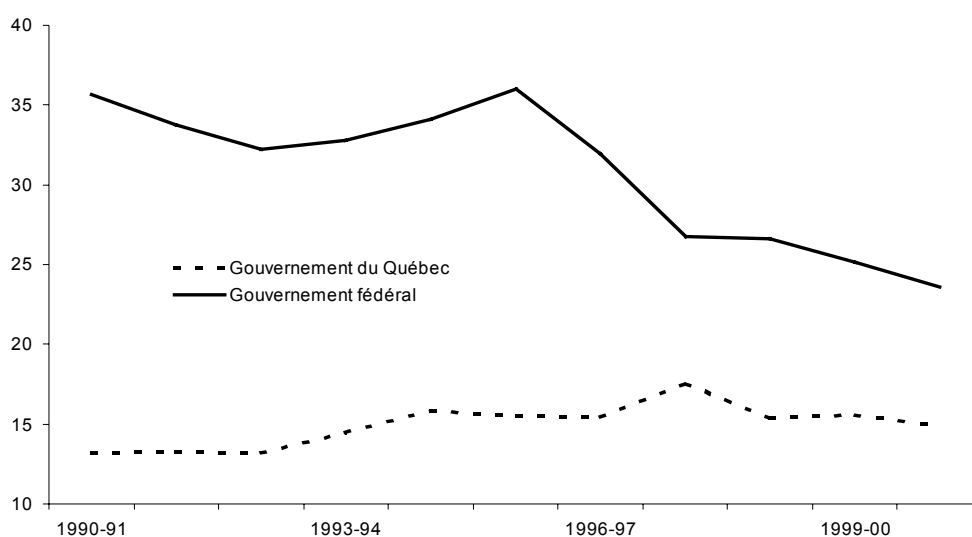
⁵⁰ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Budget 2001*, p. 13.

2,5 milliards de dollars par année au titre du service de la dette, ce qui représente 6,9 % du service de la dette pour l'année 2002-2003.

- ♦ Dans le cas du gouvernement du Québec, on a assisté à une stabilisation du service de la dette au cours des dernières années. Depuis 1995-1996, le service de la dette représente en moyenne 15 % des dépenses totales. Comme le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec a bénéficié de la réduction des taux d'intérêt. Le rétablissement de l'équilibre budgétaire a permis de mettre fin à la croissance de la dette accumulée, mais le gouvernement du Québec n'a pas été en mesure de consacrer des montants significatifs au remboursement de la dette, ses excédents budgétaires étant insuffisants.
- ♦ Des deux gouvernements, le gouvernement fédéral est ainsi le seul à avoir pu entamer de façon significative le remboursement de sa dette, et à bénéficier ainsi d'une réduction du poids du service de la dette dans ses dépenses totales.

GRAPHIQUE 27

**SERVICE DE LA DETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1990-1991 À 2000-2001**
(en pourcentage des revenus totaux)



Sources : *Comptes publics du Québec; Comptes publics du Canada.*

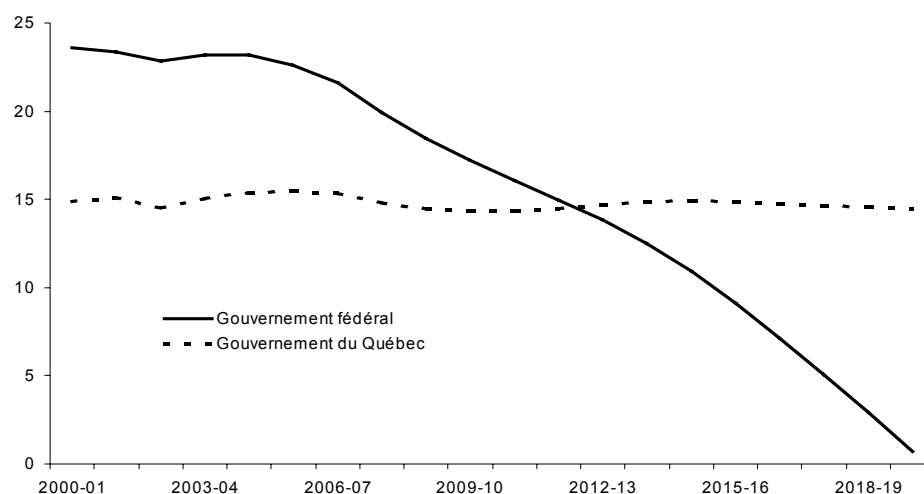
Les projections du Conference Board

Les projections du Conference Board permettent de constater que le remboursement de la dette introduit une dynamique additionnelle dans les revenus et les dépenses des deux ordres de gouvernement, dont l'impact est significatif sur le déséquilibre fiscal à venir.

- ♦ En dégageant des surplus et en les affectant au remboursement de sa dette, le gouvernement fédéral verrait sa marge de manœuvre croître chaque année de 2 milliards de dollars – l'ensemble de la dette étant en fait pratiquement remboursé d'ici 2019-2020, ce qui explique plus de 40 % de l'accroissement annuel moyen de son surplus budgétaire, estimé à 5 milliards de dollars.
- ♦ Du côté du gouvernement du Québec, la situation est inverse. Les projections du Conference Board signifient une réapparition des déficits budgétaires : bien loin de réduire la dette accumulée, le gouvernement du Québec serait donc contraint de l'augmenter davantage, et bien entendu d'affecter des ressources accrues au paiement des intérêts – réduisant d'autant sa marge de manœuvre.

GRAPHIQUE 28

PROJECTION DU SERVICE DE LA DETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2000-2001 À 2019-2020
(en pourcentage des revenus totaux)

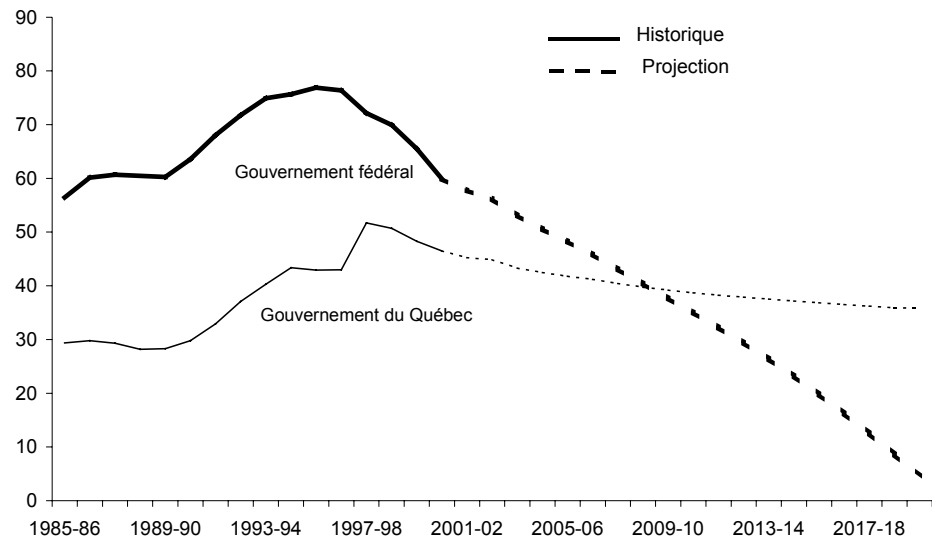


Source : Conference Board du Canada.

Selon le Conference Board, le ratio de la dette au PIB sera ainsi plus élevé pour le Québec que pour le gouvernement fédéral dès 2009-2010.

GRAPHIQUE 29

**ÉVOLUTION DE LA DETTE BRUTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1985-1986 À 2019-2020
(en pourcentage du PIB)**



Sources : *Comptes publics du Québec*; *Comptes publics du Canada*; Conference Board du Canada.

La conclusion du Conference Board est donc claire : toutes choses étant égales par ailleurs, si le gouvernement fédéral profite de ses surplus d'opération pour rembourser sa dette alors que le Québec ne peut le faire, le déséquilibre fiscal entre les deux gouvernements s'accroîtra significativement. Dans son rapport, le Conference Board souligne ainsi :

Il en résulte que d'ici 2019-2020, le gouvernement fédéral est en mesure de maintenir sa structure de dépenses actuelle tout en remboursant presque en totalité sa dette, tandis que le gouvernement du Québec voit celle-ci s'accroître de 57 % au cours de la même période⁵¹.

⁵¹ *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec, op. cit., note 4, p. ii.*

Le remboursement de la dette dans une fédération

Indépendamment de l'impact de la dette sur le déséquilibre fiscal, la Commission souhaite souligner que du point de vue d'une saine gestion des finances publiques, il est discutable que le gouvernement fédéral soit actuellement à peu près le seul gouvernement au Canada en mesure de rembourser sa dette accumulée.

Dans la mesure où le remboursement de la dette s'avère effectivement une priorité des citoyens, il apparaît à la Commission que les provinces, qui ont des dettes financées à des taux d'intérêt plus élevés, devraient aussi pouvoir rembourser leurs dettes, et même être les premières à pouvoir le faire.

TABLEAU 5

COTE DE CRÉDIT DES GOUVERNEMENTS AU CANADA (en points de base)

	Écart sur les obligations de 10 ans	Cote (S&P)
Gouvernement fédéral	—	AAA
Alberta	29	AA+
Ontario	38	AA-
Colombie-Britannique	44	AA-
Manitoba	44	AA-
Nouveau-Brunswick	47	AA-
Saskatchewan	45	A+
Québec	55	A+
Nouvelle-Écosse	59	A-
Terre-Neuve	60	A-

Notes : Écarts par rapport aux obligations fédérales (en points de base). S&P : *Standard and Poor's*.
Source : Ministère des Finances du Québec.

La première cause du déséquilibre fiscal

Les pressions auxquelles les provinces sont soumises en matière de dépenses, la distorsion entre cette réalité et la dynamique des revenus ainsi que les effets du remboursement de la dette expliquent donc le déséquilibre existant entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus des deux ordres de gouvernement.

Les projections du Conference Board permettent de disposer d'une évaluation chiffrée de la première cause du déséquilibre fiscal.

- ♦ Au cours des vingt prochaines années, les revenus budgétaires du gouvernement du Québec croîtront à un rythme de 0,5 point de pourcentage inférieur à celui de ses dépenses. Si ce déséquilibre dans la dynamique des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec devait se prolonger, le Conference Board prévoit un déficit budgétaire de près de 5 milliards de dollars en 2019-2020, et un déficit cumulé sur vingt ans de plus de 57 milliards de dollars.

- ♦ Quant au gouvernement fédéral, la dynamique de ses revenus et de ses dépenses est inverse : selon le Conference Board, la croissance des revenus sera de 1,1 point de pourcentage supérieure à la croissance des dépenses au cours des vingt prochaines années. D'après le Conference Board, le gouvernement fédéral se dirige donc vers un surplus budgétaire de l'ordre de 88 milliards de dollars en 2019-2020.

TABLEAU 6

**REVENUS ET DÉPENSES TOTAUX DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2000-2001 À 2019-2020**
(variation annuelle moyenne en pourcentage)

	Fédéral	Québec
Total des revenus	3,2	3,1
Total des dépenses	2,1	3,6
Écart entre la croissance des revenus et des dépenses	1,1	-0,5

Source : Conference Board du Canada.

Cette première cause du déséquilibre fiscal est aggravée par la nature et les modalités des transferts intergouvernementaux, dont le caractère inadéquat doit maintenant être abordé.

DES TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX INADÉQUATS

Deuxième cause du déséquilibre fiscal, les transferts existant entre le gouvernement fédéral et les provinces expliquent plusieurs des difficultés que vit actuellement la fédération canadienne, au plan des relations financières entre les gouvernements.

- ♦ Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), principal programme de transfert intergouvernemental au Canada, est également le plus problématique d'entre eux. Il s'applique à des champs de compétence confiés aux provinces, et les conditions qui l'accompagnent, de même que les modalités selon lesquelles il est défini, limitent indéniablement l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans leurs champs de compétence. Les coupures effectuées au cours des dernières années par le gouvernement fédéral donnent à ces difficultés une dimension particulière.
- ♦ Dans le cas de l'autre grand programme de transfert – la péréquation – le jugement de la Commission est plus nuancé : ici, ce sont essentiellement les modalités du programme qui sont en cause, car ce programme non conditionnel respecte l'autonomie décisionnelle et budgétaire des gouvernements qui en bénéficient.
- ♦ Il faut enfin noter que pour l'ensemble des arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces, le processus de discussion entre les gouvernements concernés soulève plusieurs questions. La Commission s'est particulièrement interrogée sur l'information à laquelle les citoyens ont accès et sur l'efficacité du processus intergouvernemental actuel.

C'est le résultat de ces analyses dont la Commission rend compte maintenant.

Les transferts fédéraux au Québec

En 2001-2002, le gouvernement du Québec a reçu du gouvernement fédéral 9,7 milliards de dollars en transferts financiers. Selon les données publiées dans le *Budget du Québec 2002-2003*, ces transferts se répartissaient ainsi :

- ♦ 2,9 milliards de dollars ont été versés au titre du TCSPS, soit 30 % des transferts totaux;

- ♦ les transferts au titre de la péréquation se sont élevés à 5,8 milliards de dollars, et constituaient 60 % des transferts fédéraux;
- ♦ les autres transferts comprenaient pour l'essentiel des programmes liés à des ententes bilatérales⁵².

TABLERAU 7

TRANSFERTS FÉDÉRAUX AU QUÉBEC, 2001-2002
(en millions de dollars)

	Montants	%
TCSPS	2 915	30,2
Péréquation	5 777	59,8
Sous-total	8 692	90,0
Autres programmes	953	9,9
Autres transferts liés aux accords fiscaux		
Programme de stabilisation fiscale	—	
Paiement pour l'impôt sur les dividendes d'actions privilégiées	15	0,1
Sous-total	15	0,1
Total	9 660	100,0

Note : Les montants versés en vertu du TCSPS excluent la valeur de l'abattement spécial du Québec mais incluent les montants inscrits dans les fiducies fédérales ainsi que les sommes afférentes.

Source : Budget du Québec 2002-2003.

Il faut ici signaler que le gouvernement fédéral et le Québec ne comptabilisent pas de la même façon les transferts de fonds effectués dans le cadre du TCSPS. Le gouvernement fédéral intègre l'« abattement spécial du Québec » dans la détermination du TCSPS versé au Québec, ce qui fait que pour le gouvernement fédéral, le montant versé au titre du TCSPS a atteint, en 2001-2002, 4,4 milliards de dollars. Pour le gouvernement du Québec, les revenus correspondant à l'abattement spécial sont compris dans les recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers⁵³.

1. LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX

Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) est le principal programme de transfert fédéral vers les provinces. En 2001-2002, ce programme a représenté 17,3 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces.

Comme son nom l'indique, le TCSPS fait référence à des missions – la santé et les programmes sociaux – qui sont des domaines de compétence attribués aux provinces par la Constitution. Par sa définition même, le TCSPS

⁵² On trouvera une analyse détaillée de ces différents programmes de transfert et de leur fonctionnement dans le document d'information publié en 2001 par la Commission, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, op. cit., note 5.

⁵³ Sur ces deux comptabilisations différentes et leurs implications, voir l'Appendice 7.

représente donc un empiètement dans les compétences des provinces, ce qui en soi est une cause de déséquilibre fiscal. En fait, cette question soulève toute la problématique du « pouvoir fédéral de dépenser » et de sa constitutionnalité, sur laquelle on reviendra de façon plus approfondie dans le chapitre 4 du présent rapport.

- ♦ Les conditions qui accompagnent le TCSPS illustrent cet empiètement dans des champs de compétence attribués aux provinces. Elles y limitent directement leur autonomie décisionnelle et budgétaire.
- ♦ Les modalités selon lesquelles le TCSPS est appliqué constituent une autre source de difficultés à cet égard.

C'est sous ces deux angles que la Commission a analysé le fonctionnement du TCSPS, avant d'illustrer de façon concrète les problèmes identifiés grâce à un chiffrage de l'ampleur du désengagement fédéral subi par les provinces au cours des dernières années.

1.1 Un programme de transfert qui soumet les provinces à des conditions

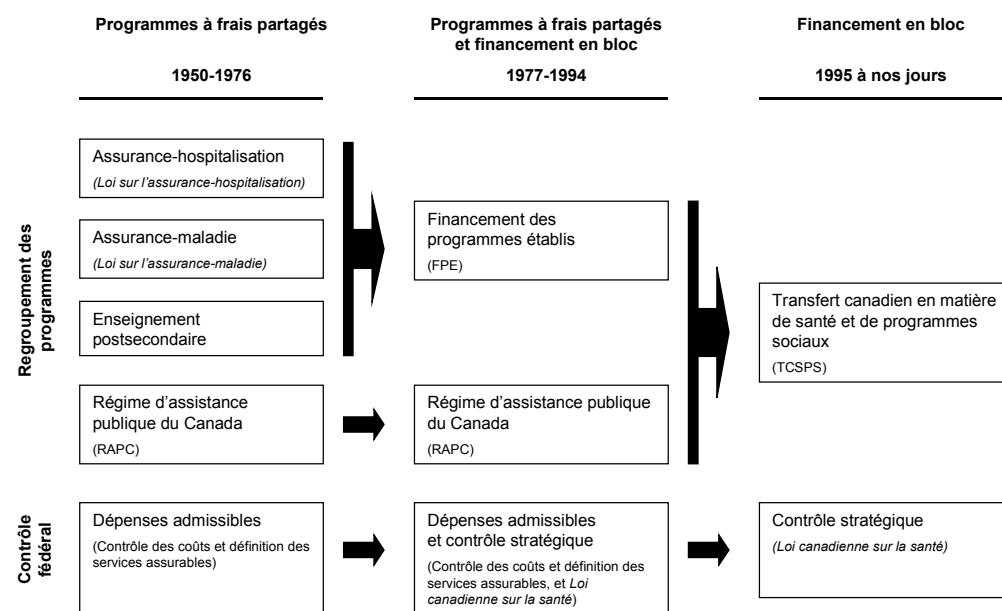
Le TCSPS est la forme actuelle des programmes de transfert mis en place par le gouvernement fédéral dans les années cinquante et soixante, afin d'aider financièrement les provinces à offrir à leurs citoyens des services en matière de santé, d'éducation postsecondaire et de sécurité du revenu⁵⁴.

- ♦ Au plan financier, le gouvernement fédéral a modifié graduellement les règles de partage des coûts. On est ainsi passé peu à peu d'un système où les deux ordres de gouvernement partageaient les coûts et les risques à un système de « financement en bloc », selon lequel le montant des transferts ne dépend pas des dépenses effectuées par les provinces, mais plutôt de paramètres divers, ou même de décisions sous le seul contrôle des autorités fédérales.
- ♦ Pour ce qui est des conditions imposées par le gouvernement fédéral, elles ont toujours existé mais ont changé de forme. Dans les anciens programmes de transfert, le contrôle fédéral s'exerçait par l'intermédiaire de la définition des dépenses admissibles au partage des coûts. Avec le TCSPS, on a défini un système où le contrôle du gouvernement fédéral est d'ordre stratégique, c'est-à-dire qu'il s'exerce au travers de la définition de grands principes auxquels les provinces doivent se conformer.

⁵⁴ Voir *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, op. cit., note 6, pp. 38 et 52.

SCHÉMA 2

PROCESSUS DE CONSOLIDATION DES PROGRAMMES DE TRANSFERT FÉDÉRAUX CONDITIONNELS, 1950 À NOS JOURS



Notes : *Loi sur l'assurance-maladie* (S.C. 1966-67, c. 64); *Loi sur l'assurance-hospitalisation* (S.C. 1957, c. 28); *Régime canadien d'assistance publique* (S.C. 1966-67, c. 45); *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* (S.C. 1976-77, c. 10); *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (L.C. 1995, c. 17); *Loi canadienne sur la santé* (S.C. 1984, c. 6).

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Les conditions attachées au TCSPS

Ainsi, même si le contrôle du gouvernement fédéral est plus global, il existe toujours – faisant sans conteste du TCSPS un transfert conditionnel. Plus précisément, le versement des sommes en vertu du TCSPS est sujet à deux contraintes édictées par le gouvernement fédéral.

- ♦ En premier lieu, les provinces doivent respecter des conditions qui sont énoncées dans la *Loi canadienne sur la santé*.

Cette loi précise en effet :

Le versement à une province, pour un exercice, de la pleine contribution pécuniaire visée à l'article 5 [il s'agit en l'occurrence du TCSPS] est assujéti à l'obligation pour le régime d'assurance-santé de satisfaire, pendant tout cet exercice, aux conditions d'octroi énumérées aux articles 8 à 12 quant à :

- a) la gestion publique; b) l'intégralité; c) l'universalité; d) la transférabilité;*
- e) l'accessibilité⁵⁵.*

⁵⁵ *Loi canadienne sur la santé* (1984, c. 6, art. 7).

- ♦ En deuxième lieu, les provinces ne peuvent imposer de délai minimal de résidence dans une province ou au Canada, comme condition d'admissibilité à l'aide sociale.

Si une province déroge à l'une de ces conditions, le gouvernement fédéral peut réduire les sommes versées à cette province au titre du TCSPS du montant qu'il estime approprié. Le gouvernement fédéral peut même appliquer des pénalités financières au travers d'autres programmes de transfert.

En pratique, depuis l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé* – soit depuis 1984 – le gouvernement fédéral a menacé les provinces de retenues se montant globalement à 255 millions de dollars, les retenues effectivement appliquées ayant atteint 8,3 millions de dollars. Ces montants sont donc limités, surtout lorsqu'on les compare à l'importance des transferts en cause.

Cela ne veut cependant pas dire que les conditions attachées au TCSPS soient symboliques et qu'elles n'aient pas d'importance pratique. Bien au contraire, les conditions auxquelles sont soumis les versements effectués au titre du TCSPS sont actuellement au centre même du débat sur la gestion du secteur de la santé. Le gouvernement fédéral les invoque régulièrement pour souligner la possibilité qu'il a de couper dans ce programme de transfert, afin d'imposer le respect de la *Loi canadienne sur la santé*.

La conclusion de la Commission concernant les conditions attachées au TCSPS

Pour la Commission, il est ainsi évident que le TCSPS est un programme conditionnel, qui limite l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans les domaines qu'il finance – des domaines indéniablement de compétence provinciale. En tant que transfert conditionnel, le TCSPS ne respecte pas le principe fédéral, et donc ne satisfait pas aux conditions de l'équilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement.

TABLEAU 8

**SOMMAIRE DES RETENUES, PAR PROVINCE, DEPUIS L'ADOPTION
DE LA LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ EN 1984**
(en millions de dollars)

	Retenues annoncées	Retenues effectuées
Terre-Neuve	0,3	0,3
Île-du-Prince-Édouard	—	—
Nouvelle-Écosse	0,3	0,3
Nouveau-Brunswick	6,9	—
Québec	14,0	—
Ontario	108,7	—
Manitoba	3,3	2,1
Saskatchewan	2,1	—
Alberta	32,6	3,6
Colombie-Britannique	86,8	2,0
Total	255,0	8,3

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; Santé Canada.

1.2 Un programme dont les modalités soulèvent des difficultés

Le TCSPS, programme conditionnel dans sa définition, est également un programme dont les modalités de fonctionnement sont critiquables. Ces modalités soulèvent en fait deux sortes de problèmes :

- ♦ En premier lieu, le TCSPS laisse une grande marge de discrétion au gouvernement fédéral, qui l'utilise de façon arbitraire dans la détermination des montants versés aux provinces.
- ♦ En deuxième lieu, le TCSPS est réparti entre les provinces selon des règles qui pénalisent les provinces les moins nanties.

1.2.1 L'arbitraire du gouvernement fédéral

L'arbitraire qu'exerce le gouvernement fédéral dans la détermination des montants versés au titre du TCSPS a été souligné par le Premier ministre du Canada lui-même, dans une intervention à l'époque largement médiatisée.

En 1999, M. Jean Chrétien déclarait en effet à un groupe de journalistes :

Il y a des matins où je veux leur donner de l'argent, puis le matin d'après je dis non. On verra ça au moment du budget⁵⁶.

Dans ce langage imagé, le Premier ministre du Canada ne faisait en pratique que souligner un état de fait : le gouvernement fédéral dispose effectivement d'une discrétion complète dans la définition des montants versés aux provinces – une discrétion qu'il utilise de façon arbitraire, ce qui est contraire au principe fédéral. Cet arbitraire limite en effet l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces, dans le financement et la gestion des programmes à l'intérieur de leurs compétences.

Un arbitraire confirmé au cours des dernières années

Ce caractère arbitraire de la définition du TCSPS a été confirmé au cours des dernières années, dans la mesure où le gouvernement fédéral s'est gardé de prendre tout engagement à long terme concernant les sommes distribuées.

- ♦ Le montant des transferts financiers qui seront versés au titre du TCSPS jusqu'en 2005-2006 est identifié dans la partie V de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Dans cette loi fédérale, il n'est prévu aucun mécanisme formel d'indexation. Les sommes qui seront transférées ne sont reliées ni au niveau de l'activité économique du Canada ou des provinces, ni au coût des programmes provinciaux qu'elles contribuent à financer.
- ♦ En 1998-1999 et 1999-2000, le gouvernement fédéral a souhaité utiliser une partie de ses surplus de fin d'année pour augmenter les sommes transférées aux provinces par l'intermédiaire du TCSPS. Plutôt que de prendre un engagement durable et augmenter de façon permanente la dotation du TCSPS, le gouvernement fédéral a préféré procéder par l'intermédiaire de fiducies⁵⁷.

En évitant ainsi de prendre tout engagement à long terme quant aux montants affectés au TCSPS, le gouvernement fédéral a confirmé la marge de manœuvre dont il dispose, et qu'il compte continuer d'utiliser

⁵⁶ *La Presse*, 16 janvier 1999, B3.

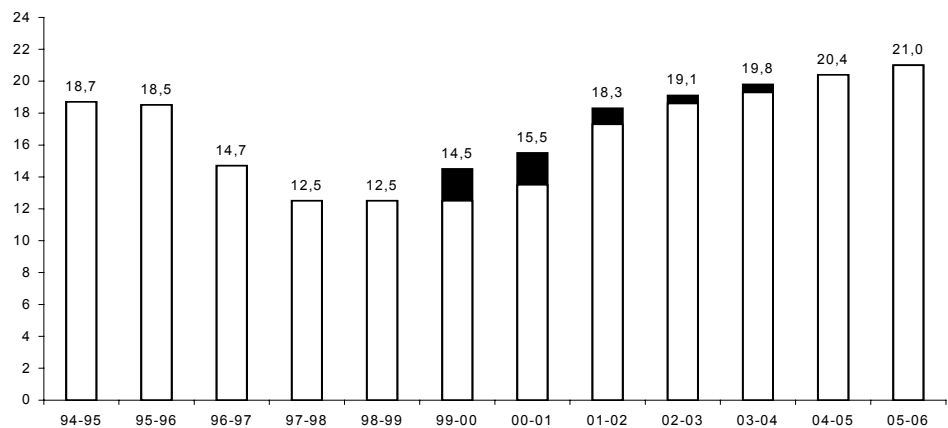
⁵⁷ Dans son budget de 1999, le gouvernement fédéral a placé 3,5 milliards de dollars en fiducie, qui doivent être encaissés au plus tard le 31 mars 2002. Dans son budget 2000, le gouvernement fédéral a créé une nouvelle fiducie de 2,5 milliards de dollars, dont les montants doivent être encaissés au plus tard le 31 mars 2004. Enfin, à la suite de son annonce de septembre 2000, le gouvernement fédéral a déposé 1 milliard de dollars dans une nouvelle fiducie pour le financement d'équipements médicaux, qui doivent être utilisés au plus tard le 31 mars 2002. Les sommes versées aux provinces par le biais de ces fiducies sont non récurrentes. Lorsqu'une province a épuisé sa quote-part, elle ne peut obtenir de nouveaux fonds du gouvernement fédéral pour maintenir le niveau de ses dépenses.

dans l'avenir. De plus, la création des fiducies y a ajouté un problème de transparence et d'imputabilité. La création des fiducies a en effet laissé la fausse impression que le Québec et les autres provinces disposaient de sommes importantes pour mettre en place de nouveaux programmes ou bonifier substantiellement les programmes existants – notamment dans le domaine de la santé, où les pressions sont particulièrement fortes – alors que les sommes sont non récurrentes.

La polémique déclenchée au Québec en mars 2000, à propos de ces fiducies et de l'emploi que le gouvernement du Québec en faisait, est un exemple caractéristique de la confusion que les fiducies fédérales ont créée auprès des médias comme dans la population.

GRAPHIQUE 30

**TRANSFERTS FINANCIERS DU TCSPS AU CANADA INCLUANT LES FIDUCIES
(PORTION OMBRÉE), 1994-1995 À 2005-2006**
(en milliards de dollars)



Notes : Montants prévus à la partie V de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* auxquels s'ajoutent les montants inscrits dans les fiducies. Les montants des fiducies (portion ombrée du graphique) sont présentés selon l'année où ils ont été inscrits dans les calculs fédéraux. Le montant de 1 milliard de dollars prévus pour la dernière fiducie ne figure pas dans le tableau puisqu'il est comptabilisé différemment par le gouvernement fédéral.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

TABLEAU 9

**MONTANTS INSCRITS DANS LES FIDUCIES FÉDÉRALES DU TCSPS
AU CANADA, 1999-2000 À 2003-2004**
(en millions de dollars)

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Calendrier d'encaissement proposé par le gouvernement fédéral						
Fiducie du TCSPS #1 : 3,5 MM\$	2 000	1 000	500			3 500
Fiducie du TCSPS #2 : 2,5 MM\$		1 000	500	500	500	2 500
Total des fiducies du TCSPS	2 000	2 000	1 000	500	500	6 000
Fiducie pour appareils médicaux		500	500			1 000
Total des fiducies fédérales	2 000	2 500	1 500	500	500	7 000

Sources : *Budget 1999* et *Budget 2000*, ministère des Finances du Canada.

1.2.2 Une répartition qui pénalise les provinces les moins nanties

Le montant global du TCSPS est donc fixé de façon arbitraire par le gouvernement fédéral. La répartition de ce montant entre les provinces est effectuée selon certaines règles, qui ont été profondément modifiées au cours des dernières années – pénalisant en pratique les provinces les moins nanties, et aggravant donc le déséquilibre fiscal en ce qui les concerne.

- ♦ À partir de la fin des années quatre-vingt et jusqu'en 1995-1996, le gouvernement fédéral avait imposé un plafond aux transferts versés dans le cadre de l'un des deux programmes dont le TCSPS est l'aboutissement actuel, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Ce plafond s'appliquait aux provinces les mieux nanties, soit l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique⁵⁸. Il visait à limiter la croissance des coûts de ce programme pour le gouvernement fédéral, provenant tout particulièrement de la forte progression des coûts de l'aide sociale en Ontario.
- ♦ En 1996-1997, lors de la mise en place du TCSPS, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'abandonner complètement l'approche du partage des coûts avec les provinces. En février 1999, le gouvernement fédéral a finalement décidé d'établir une formule de répartition du TCSPS ne tenant compte que de l'importance de la population – et donc indépendante des besoins concernés⁵⁹.

⁵⁸ Selon ce plafond, le montant de RAPC versé aux provinces les mieux nanties ne pouvait augmenter de plus de 5 % par année.

⁵⁹ En fait, la répartition des droits totaux du TCSPS sur une base égale par habitant ne se traduit pas par des transferts par habitant parfaitement identiques d'une province à l'autre. Dans cette formule, et comme cela est expliqué en *Appendice 7*, le gouvernement fédéral prend en effet en compte la valeur des points d'impôt transférés en 1977. Comme cette valeur est différente d'une province à l'autre, les provinces où elle est la plus élevée reçoivent un montant par habitant moindre. C'est ainsi qu'en 2001-2002, les droits de base s'établissaient pour toutes les provinces à 1 081 \$ par habitant. Une fois déduite la valeur des points d'impôt de 1977, les montants effectivement versés en espèces s'établissaient à 589 \$ pour les provinces bénéficiaires de la péréquation, à 641 \$ pour la Colombie-Britannique, à 553 \$ pour l'Alberta et à 497 \$ pour l'Ontario.

En pratique, cette modification de la formule de répartition a eu un impact majeur au plan financier. Les provinces qui, comme le Québec, avaient des besoins proportionnellement plus importants que leur poids démographique, ont vu leur part du financement fédéral diminuer sensiblement. À titre d'exemple, la part du Québec du TCSPS a diminué de 3,5 points de pourcentage entre 1994-1995 et 2001-2002. Le recours à une formule de répartition fondée uniquement sur une base démographique s'est traduit par un manque à gagner de 705 millions de dollars au Québec pour la seule année 2001-2002. Ainsi, pour chaque personne recevant de l'aide sociale, la contribution fédérale pour l'année 2001-2002 était près de quatre fois plus importante en Alberta qu'au Québec.

TABLEAU 10

ÉVOLUTION DE LA PART DU QUÉBEC DU TCSPS, 1994-1995 À 2001-2002
(en pourcentage du total)

	Année	Santé	Éducation postsecondaire	Sécurité du revenu	Total	Part de population
RAPC et FPE	1994-1995	24,9	24,9	34,1	27,4	24,9
	1995-1996	24,7	24,7	34,1	27,2	24,7
TCSPS	1996-1997	—	—	—	27,2	24,5
	1997-1998	—	—	—	26,8	24,4
	1998-1999	—	—	—	26,4	24,2
	1999-2000	—	—	—	24,9	24,1
	2000-2001	—	—	—	24,6	24,0
	2001-2002	—	—	—	23,9	23,9
Variation : 2001-2002 par rapport à 1994-1995					- 3,5	- 1,0

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

Une formule inéquitable

La Commission tient à souligner le caractère inéquitable de la formule de répartition actuelle, pour ce qui est de la fraction du TCSPS correspondant au financement des programmes de sécurité du revenu. En ne prenant pas en compte les besoins réels des provinces à ce titre, la formule de répartition utilisée aboutit à la situation où les provinces les mieux nanties, qui sont également celles où il y a le moins de personnes pauvres par rapport à la population totale, reçoivent par habitant un montant de transferts équivalent au montant versé aux provinces où existent le plus de besoins.

Le gouvernement fédéral lui-même semble très conscient de cette situation. En 1995, le ministre des Affaires intergouvernementales avait ainsi suggéré que la mise en place de la nouvelle formule de répartition du TCSPS s'accompagne d'une bonification du programme de péréquation. Le ministre,

M. Marcel Massé, déclarait ainsi à propos de la formule de répartition alors envisagée :

Ce serait la situation la plus défavorable possible qui puisse arriver au Québec, tellement défavorable qu'à mon avis, cela n'a pas de sens que ce soit la solution. [...] [Il faudrait plutôt une solution] qui améliorerait la formule de péréquation pour empêcher que la période de transition soit un report [transfert] massif d'argent du Québec vers l'Ontario⁶⁰.

En fait, ce n'est pas l'approche qu'a choisie le gouvernement fédéral. En février 1999, lors de l'annonce de la mise en place de la nouvelle formule de répartition, aucune bonification n'a été apportée au programme de péréquation⁶¹. Le gouvernement a annoncé simultanément le versement au Québec d'un montant supplémentaire de 1,5 milliard de dollars au titre de la péréquation, mais ce montant n'était qu'un ajustement conjoncturel découlant du fonctionnement du programme.

Une curieuse coïncidence

La coïncidence entre les deux annonces apparaît ainsi pour le moins curieuse. Tout s'est passé comme si le gouvernement fédéral voulait donner aux citoyens l'impression que le Québec était compensé pour ce que lui coûtait la nouvelle formule de répartition du TCSPS.

Dans un article publié dans *La Presse* le 23 février 1999, l'économiste Pierre Fortin écrivait ainsi :

Donner cette impression peut être de bonne guerre sur le plan politique, mais cela ne repose sur aucune logique. Car, premièrement, le montant était dû au Québec en vertu des calculs ordinaires de la péréquation, que le Transfert social ait été modifié ou non. [...] Deuxièmement, les paiements de péréquation sont caractérisés par une grande instabilité d'une année à l'autre. Le Québec pourrait très bien perdre ces 1,5 milliard dans quelque temps. Cela s'est déjà produit dans le passé : de 1988 à 1990, on lui a coupé la péréquation de 1,8 milliard⁶².

Une cause additionnelle de déséquilibre fiscal pour les provinces moins nanties

Dans la réalité, l'établissement par le gouvernement fédéral d'une nouvelle formule de répartition du TCSPS a privé le Québec de revenus totalisant 1,8 milliard de dollars par rapport à ce qu'il aurait reçu selon la formule précédente, entre 1998-1999 et 2001-2002. Au cours de la même période, l'Ontario et l'Alberta ont bénéficié d'une augmentation cumulative du TCSPS atteignant respectivement 1 milliard et 500 millions de dollars, toujours par rapport aux sommes que les deux provinces auraient reçues selon l'ancienne formule de répartition.

⁶⁰ *Le Soleil*, 4 mars 1995, A6.

⁶¹ C'est en fait l'inverse qui s'est produit, le plafond à la péréquation ayant été resserré au détriment des provinces moins nanties. Voir ci-après, graphique 32.

⁶² *La Presse*, 23 février 1999, B3.

La nouvelle formule de répartition du TCSPS a donc amplifié le déséquilibre fiscal dont souffrent les provinces les moins nanties. De plus, elle a probablement eu pour résultat indirect d'accroître la pression que des provinces telles que le Québec subissent, au titre de la concurrence fiscale – les provinces les mieux nanties disposant de ressources additionnelles pour accentuer leurs initiatives à ce titre.

1.3 Un programme dont le gouvernement fédéral s'est désengagé

L'application arbitraire du TCSPS et les modifications apportées à plusieurs de ses modalités ont eu, en dernière analyse, un impact financier majeur : elles ont permis au gouvernement fédéral de réduire significativement les engagements financiers formulés vis-à-vis des provinces, dans le cadre de ce programme de transfert.

Le désengagement fédéral : un phénomène majeur

Le désengagement fédéral du financement de la santé, de l'éducation postsecondaire et de la sécurité du revenu constitue en fait un phénomène majeur de la dernière décennie. Comme on l'a vu précédemment, ce désengagement a fortement déstabilisé les provinces, entraînant une réduction significative d'une part importante de leurs revenus. Simultanément, ce désengagement a permis au gouvernement fédéral d'améliorer sa propre situation budgétaire, le désengagement effectué ayant eu un impact capital sur le montant et la croissance de ses dépenses.

- ♦ Dans le cadre de son analyse du TCSPS et des difficultés qui doivent lui être imputées, la Commission a souhaité évaluer de la façon la plus rigoureuse possible l'ampleur du désengagement fédéral auquel on a assisté depuis 1994-1995. Ce dernier est en effet partie intégrante du débat sur le déséquilibre fiscal, et le chiffrage même des coupures effectuées est encore l'objet de controverses entre les deux ordres de gouvernement.
- ♦ La Commission a voulu par ailleurs analyser spécifiquement les arguments présentés par le gouvernement fédéral : sans nier s'être désengagé, celui-ci minimise l'importance du désengagement effectué, et justifie les initiatives qu'il a prises à cet égard par sa propre situation budgétaire. Il était important que la Commission prenne en compte ces arguments et en évalue la validité.

1.3.1 L'évaluation de l'ampleur du désengagement fédéral

Pour déterminer l'ampleur du désengagement fédéral, on doit partir d'une certaine situation de référence, ce qui permet de mesurer l'importance de ce désengagement indépendamment du mode de comptabilisation du TCSPS.

À cet égard, trois repères peuvent être utilisés :

- ♦ On peut comparer la situation actuelle par rapport à la structure des programmes telle qu'elle prévalait en 1977.
- ♦ Une deuxième analyse de l'ampleur du désengagement fédéral peut être effectuée par référence au montant de transferts fédéraux versés en 1994-1995.
- ♦ On peut enfin évaluer le désengagement fédéral par rapport à l'évolution des dépenses que les transferts fédéraux ont pour but de financer.

Comme on va le voir, chacune de ces trois analyses aboutit à la même conclusion : depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral a procédé à un désengagement majeur par rapport aux responsabilités financières qu'il assumait jusque-là en matière de santé, d'éducation postsecondaire et de sécurité du revenu, et ce désengagement constitue l'un des éléments centraux du déséquilibre fiscal.

Désengagement par rapport à la structure des programmes de 1977

Une première façon d'évaluer l'ampleur du désengagement fédéral consiste à examiner l'impact des diverses modifications introduites par le gouvernement fédéral à la structure des programmes qui prévalait en 1977, soit lors de la mise en place du Financement des programmes établis (FPE).

- ♦ On constate que le gouvernement fédéral a effectué des coupures cumulatives de 44,9 milliards de dollars uniquement au Québec pour l'ensemble de la période, ce qui correspond à 6,4 milliards de dollars pour la seule année 2001-2002.
- ♦ À partir de 1997, le gouvernement fédéral a procédé à certains réinvestissements, qui sont cependant loin d'avoir compensé les coupures des années précédentes. Les réinvestissements ont permis d'augmenter les transferts versés au Québec de 1,7 milliard de dollars pour l'année 2001-2002, et de 4,3 milliards de dollars pour la période 1997-1998 à 2000-2001. Ces réinvestissements n'ont ainsi représenté que 27 % du manque à gagner du Québec pour l'année 2001-2002 et 10 % des compressions fédérales effectuées au Québec depuis 1982-1983.
- ♦ Au total, et compte tenu des réinvestissements effectués depuis 1997, l'ensemble des modifications apportées aux programmes de transfert depuis le début des années quatre-vingt a eu pour effet de priver le Québec de revenus équivalant à 4,7 milliards de dollars pour la seule année 2001-2002, et à 40,7 milliards de dollars pour l'ensemble de la période.

TABLEAU 11

**IMPACT AU QUÉBEC DES MESURES AFFECTANT LES PRINCIPAUX PROGRAMMES
DE TRANSFERT AUX PROVINCES, 1982-1983 À 2001-2002**
(en millions de dollars – base d'exercice)

Année	Mesures	2001-2002	Cumulatif 1982-1983 à 2001-2002
COUPURES			
a) Financement des programmes établis (FPE)			
1982	Abandon de la compensation pour l'abolition de la garantie de recettes	- 609	- 8 293
1983	Croissance de la contribution à l'enseignement postsecondaire limitée à 6 % et 5 % en 1983-1984 et 1984-1985	- 110	- 1 950
1986	Réduction de 2 points de pourcentage du facteur d'indexation de la contribution totale	- 2 263	- 16 870
1989	Réduction additionnelle de 1 point de pourcentage du facteur d'indexation de la contribution totale	- 693	- 4 151
1990 et 1991	Gel de la contribution par habitant en 1990-1991 et 1991-1992, prolongé par la suite jusqu'en 1994-1995	- 55	- 1 651
1994	Contribution totale à l'enseignement postsecondaire ramenée au niveau de 1993-1994 à partir de 1996-1997	- 268	- 856
	Sous-total	- 3 998	- 33 771
b) Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)			
1994	Contribution totale ramenée au niveau de 1993-1994 à partir de 1996-1997	- 624	- 2 299
c) Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)			
1996	Remplacement du FPE et du RAPC par le TCSPS	- 1 318	- 7 743
1999	Règle de répartition adoptée au Budget 1999	- 464	- 1 129
Total des coupures		- 6 404	- 44 942
RÉINVESTISSEMENTS			
a) Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)			
1997	Hausse du plancher au TCSPS (de 11 à 12,5 MM \$)	358	1 695
1999	Budget fédéral 1999 :		
	- Fiducie	119	840
	- Hausse du financement	477	717
2000	Fiducie annoncée dans le Budget fédéral 2000	119	359
	Annonce fédérale sur la santé	668	668
Total des réinvestissements		1 741	4 279
IMPACT NET		- 4 663	- 40 663

Note : Le calendrier d'encaissement des fiducies retenu pour les fins de la présente analyse est celui proposé par le gouvernement fédéral.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Désengagement par rapport aux montants versés en 1994-1995

Certains analystes sont en désaccord avec l'évaluation de l'ampleur du désengagement fédéral présentée précédemment. Ils soutiennent que cette évaluation n'est pas réaliste, car en fait, la structure des programmes de transfert fédéraux en place au début des années quatre-vingt n'était pas financièrement viable à long terme.

Une telle analyse peut en effet se défendre. La Commission a donc décidé d'évaluer l'ampleur du désengagement fédéral par rapport à un autre point de repère, soit le niveau des transferts fédéraux tels qu'ils existaient en 1994-1995, au moment même où ils ont commencé à diminuer en valeur absolue. Cette approche a l'inconvénient de ne pas prendre en compte l'évolution du coût des besoins à financer, mais appliquée sur une courte période, elle permet de disposer de repères intéressants.

C'est cette deuxième méthode d'évaluation qui a été retenue à plusieurs reprises par les ministres des Finances des provinces, alors qu'ils réclamaient au nom de leurs gouvernements une augmentation des paiements du gouvernement fédéral. La réunion provinciale-territoriale du 15 novembre 1999 s'était d'ailleurs terminée par une résolution réclamant « à l'unanimité le rétablissement immédiat du financement au titre du TCSPS, au niveau de 1994-1995, soit 18,7 milliards de dollars »⁶³.

Selon cette façon d'évaluer l'ampleur du désengagement fédéral, on obtient les résultats suivants :

- ♦ Entre 1994-1995 et 2001-2002, les provinces ont subi un manque à gagner cumulé totalisant 24,4 milliards de dollars, dont 400 millions en 2001-2002.
- ♦ Au Québec, ce manque à gagner cumulé s'est établi à 8,7 milliards de dollars pour l'ensemble de la période, et à 1 milliard de dollars pour la seule année 2001-2002.
- ♦ On constate ainsi qu'à partir de 2001-2002, l'impact des coupures fédérales au Québec est proportionnellement plus important que l'impact de ces coupures pour l'ensemble du Canada. Ce résultat s'explique par l'impact des modifications apportées par le gouvernement fédéral à la formule de répartition du TCSPS.

⁶³ Les ministres des Finances des provinces et des territoires soulignent le besoin d'un régime fiscal compétitif et de programmes sociaux adéquats, Communiqué de presse, Réunion provinciale-territoriale des ministres des Finances de Toronto (Ontario), 15 novembre 1999, p. 1.

TABLEAU 12

**MANQUE À GAGNER DU QUÉBEC ET DES AUTRES PROVINCES AU TITRE DU
FINANCEMENT DES PROGRAMMES SOCIAUX RELATIVEMENT AUX MONTANTS
REÇUS EN 1994-1995, 1994-1995 À 2001-2002
(en milliards de dollars et en pourcentage)**

	Ensemble des provinces			Québec			Écart p/r à 1994-1995 (annuel)
	Niveau du TCSPS	Écart p/r à 1994-1995		Niveau du TCSPS	Écart p/r à 1994-1995		
		Annuel	Cumulatif		Annuel	Cumulatif	Québec/Canada
	MM\$	MM\$	MM\$	MM\$	MM\$	MM\$	En %
1994-1995	18,7	—	—	5,6	—	—	—
1995-1996	18,5	- 0,2	- 0,2	5,5	- 0,1	- 0,1	28,4
1996-1997	14,7	- 4,0	- 4,2	4,5	- 1,1	- 1,2	26,1
1997-1998	12,5	- 6,2	- 10,4	3,9	- 1,7	- 2,9	26,5
1998-1999	12,5	- 6,2	- 16,6	3,9	- 1,7	- 4,6	27,1
1999-2000	14,5	- 4,2	- 20,8	3,9	- 1,7	- 6,3	38,0
2000-2001	15,5	- 3,2	- 24,0	4,2	- 1,4	- 7,7	43,2
2001-2002	18,3	- 0,4	- 24,4	4,6	- 1,0	- 8,7	226,7

Notes : Les montants des fiducies et les sommes afférentes sont inclus dans le tableau. Le calendrier d'encaissement des fiducies retenu pour les fins de présentation est celui proposé par le gouvernement fédéral. Les ratios Québec sur Canada ont été calculés sur la base de données non arrondies.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Désengagement par rapport à l'évolution des dépenses sociales des provinces

Une troisième façon de mesurer l'ampleur du désengagement fédéral consiste à évaluer le manque à gagner des provinces par rapport à l'évolution réelle des dépenses provinciales de santé, d'éducation et de sécurité du revenu. À partir de la même date repère, soit 1994-1995, il s'agit donc de mesurer l'évolution de la part de ces dépenses financée par le TCSPS.

C'est cette troisième approche qui est utilisée depuis juin 2001 par les premiers ministres et les ministres des Finances des provinces. Cette façon de calculer l'évolution de la contribution fédérale a l'avantage de prendre en compte la croissance des dépenses sociales des provinces, et donc de faire référence à l'augmentation des besoins que ces transferts doivent contribuer à satisfaire.

À partir de cette approche, on obtient les résultats suivants :

- ♦ En 1994-1995, le TCSPS assurait le financement de 18,1 % des dépenses des provinces consacrées à la santé, à l'éducation et à la sécurité du revenu. Cette part n'était plus que de 14,1 % en 2001-2002, ce qui représentait pour cette seule année un manque à gagner de 5,2 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces, et de 2,2 milliards de dollars pour le Québec.

- ♦ Cumulativement, pour l'ensemble de la période allant de 1994-1995 à 2001-2002, le manque à gagner s'élevait à 36,9 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces, et à 12,0 milliards de dollars pour le Québec seulement.
- ♦ Cette façon de calculer le désengagement fédéral met là aussi en relief l'impact relativement plus important de ce désengagement au Québec, au cours des dernières années – un phénomène imputable aux modifications apportées à la répartition du TCSPS. En 1996-1997, le Québec a supporté un peu plus du quart du désengagement fédéral. En 2001-2002, cette part était montée à 43 %.

TABEAU 13

**MANQUE À GAGNER DU QUÉBEC ET DES AUTRES PROVINCES AU TITRE DU
FINANCEMENT DES PROGRAMMES SOCIAUX RELATIVEMENT À LA PART DES
DÉPENSES DES PROVINCES FINANCÉE EN 1994-1995 PAR LE GOUVERNEMENT
FÉDÉRAL, 1994-1995 À 2001-2002**
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	Ensemble des provinces				Québec		Écart p/r à 1994-1995
	Contribution fédérale (TCSPS)	Écart p/r à la contribution de 1994-1995	Manque à gagner		Manque à gagner		(annuel)
	En %	En %	Annuel MM\$	Cumulatif MM\$	Annuel MM\$	Cumulatif MM\$	Québec/Canada En %
1994-1995	18,1	—	—	—	—	—	—
1995-1996	17,8	- 0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	33,3
1996-1997	14,2	- 3,9	4,0	4,3	1,1	1,2	27,5
1997-1998	11,8	- 6,3	6,6	10,9	1,8	3,0	27,3
1998-1999	11,2	- 6,9	7,6	18,5	2,1	5,1	27,6
1999-2000	12,3	- 5,8	6,7	25,2	2,3	7,4	34,3
2000-2001	12,7	- 5,5	6,6	31,7	2,3	9,7	35,4
2001-2002	14,1	- 4,0	5,2	36,9	2,2	11,9	42,3

Note : Les montants inscrits dans les fiducies fédérales et les sommes afférentes sont inclus pour déterminer la part fédérale.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

La conclusion de la Commission concernant l'ampleur du désengagement fédéral

Finalement, quelle que soit la référence utilisée, la conclusion est la même : le gouvernement fédéral s'est fortement désengagé du financement de la santé, de l'éducation postsecondaire et de la sécurité du revenu, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, en procédant à des coupures significatives dans les versements effectués au titre du TCSPS.

Ce désengagement fédéral a réduit la capacité des provinces, et en particulier celle du Québec, d'assurer efficacement la prestation des services dans les domaines de leur compétence. Le désengagement fédéral est ainsi l'une des causes directes du déséquilibre fiscal actuel.

1.3.2 Le point de vue du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral n'a pas vraiment nié son désengagement du financement des programmes provinciaux de santé, d'éducation postsecondaire et de sécurité du revenu. Lors de la présentation du Budget 1996, le ministre des Finances, M. Paul Martin, soulignait d'ailleurs la nécessité pour tous de participer au redressement des finances publiques fédérales, y compris les provinces :

Ces niveaux de financement représentaient une diminution des transferts; on demandait aux provinces de contribuer à l'effort de réduction du déficit. Étant donné leur importance, les transferts ne pouvaient échapper aux restrictions⁶⁴.

Le gouvernement fédéral a préféré insister sur les deux points suivants :

- ♦ En premier lieu, selon le gouvernement fédéral, les coupures effectuées s'imposaient étant donné sa situation budgétaire. Ces coupures s'avéraient indispensables pour mettre fin à des déficits récurrents et rétablir la santé des finances publiques.
- ♦ En deuxième lieu, ces coupures auraient en fait été moins importantes qu'il n'y paraît, en raison de l'accroissement de la valeur des points d'impôt transférés aux provinces en 1964 et 1976-1977.

Ce sont ces deux arguments que la Commission a tenu à examiner de façon attentive.

Les provinces ont assumé plus que leur juste part des compressions fédérales

En ce qui concerne la situation budgétaire du gouvernement fédéral au milieu des années quatre-vingt-dix et la nécessité de l'assainir, la Commission ne peut que souligner la gravité des problèmes de finances publiques auxquels le gouvernement central était alors confronté. Le déficit budgétaire était à cette époque trop élevé, et probablement insoutenable à moyen et long terme – ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

On doit cependant convenir que pour mettre fin à cette situation difficile, le gouvernement fédéral a réduit de façon disproportionnée les transferts aux provinces.

⁶⁴ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Budget 1996*, p. 61.

- ♦ Entre 1994-1995 et 1997-1998, période au cours de laquelle le gouvernement fédéral a réussi à rétablir l'équilibre budgétaire, les principaux transferts financiers aux provinces ont diminué de 5,4 milliards de dollars. Dans un même temps, les autres dépenses de programmes du gouvernement fédéral étaient réduites de 4,5 milliards de dollars.

Les coupures effectuées aux transferts vers les provinces ont donc représenté plus de la moitié de l'effort de réduction des dépenses de programmes consenti au cours de la période de rétablissement des équilibres budgétaires. C'est plus de deux fois la part des dépenses de transferts aux provinces dans les dépenses de programmes : en 1994-1995, ces dépenses représentaient 21,5 % des dépenses de programmes fédérales.

- ♦ Une fois l'équilibre budgétaire rétabli, les provinces n'ont pas bénéficié de réinvestissements proportionnels aux coupures effectuées. En 2001-2002, les transferts fédéraux aux provinces sont inférieurs de 300 millions⁶⁵ de dollars à leur niveau de 1994-1995. Dans le même temps, les autres dépenses de programmes ont été augmentées de 12,1 milliards de dollars. La part des transferts aux provinces dans l'ensemble des dépenses de programmes fédérales est ainsi passée en sept ans de 21,5 % à 19,3 %.

Les chiffres sont ainsi très clairs : les provinces ont supporté la majeure partie de l'effort d'assainissement fédéral, mais n'ont bénéficié que de façon secondaire de la marge de manœuvre rétablie depuis.

TABEAU 14

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PROGRAMMES FÉDÉRALES, 1994-1995,
1997-1998 ET 2001-2002**
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	1994-1995		1997-1998		2001-2002		
	Montant		Écart p/r 94-95		Montant		Écart p/r 94-95
	M\$	M\$	M\$	%	M\$	M\$	%
Péréquation	8,6	9,7	+1,1		10,4	1,8	
TCSPS	16,9	10,4	- 6,5		14,8	- 2,1	
Sous-total	25,5	20,1	- 5,4	54,5	25,2	- 0,3	- 2,5
Autres dépenses de programmes	93,2	88,7	- 4,5	45,5	105,3	12,1	102,5
Total des dépenses de programmes	118,7	108,8	- 9,9	100,0	130,5	11,8	100,0

Notes : Le TCSPS en espèces exclut l'abattement spécial du Québec. Montants arrondis à la centaine de millions près.

Source : Comptes publics du Canada.

⁶⁵ Pour les fins de calcul, les montants inscrits aux fiducies fédérales sont étalés en fonction du calendrier d'encaissement proposé par le gouvernement fédéral.

Il est incorrect de considérer les points d'impôt transférés aux provinces comme une contribution fédérale

Le deuxième argument présenté par le gouvernement fédéral consiste à minimiser l'importance des coupures fédérales, en intégrant dans la contribution fédérale la valeur des points d'impôt transférés en 1964 et 1976-1977.

Cet argument n'est pas convaincant, et cela pour deux raisons.

- ♦ En premier lieu, la prise en compte des points d'impôt dans l'évaluation de la contribution fédérale ne change rien à l'ampleur des coupures. Les chiffrages auxquels on a procédé précédemment ont été effectués par rapport à certaines situations de référence, toutes postérieures aux transferts de points d'impôt. On arrive donc aux mêmes résultats quant à l'ampleur de ces coupures, qu'on les calcule en fonction des seuls transferts en espèces ou en faisant référence à des « droits totaux » incluant les points d'impôt transférés en 1964 et 1976-1977.
- ♦ En deuxième lieu, le concept même de transfert de points d'impôt implique que les points d'impôt transférés aux provinces leur appartiennent en propre, et qu'en fait, elles les utilisent pour maintenir le niveau de leurs programmes sociaux. Dans le cas du transfert de points d'impôt effectué en 1976-1977 et dont toutes les provinces se sont prévaluées, la cause semble entendue : ces points d'impôt sont traités comme des revenus autonomes des provinces, dans les budgets des provinces, et le gouvernement fédéral ne les identifie pas dans son propre budget comme des dépenses. La prise en compte de ces points d'impôt et de la croissance éventuelle de leur valeur pour augmenter la part de la contribution fédérale dans le financement des programmes sociaux des provinces correspond donc plus à un exercice de maniement des chiffres qu'à un effort sérieux d'analyse.

**L'intégration dans la contribution fédérale des points d'impôt transférés
aux provinces : le point de vue des experts**

Le Forum national sur la santé

Mis en place par le gouvernement fédéral, le Forum national sur la santé a rendu un avis public sur la question de l'intégration des points d'impôt dans la contribution fédérale aux programmes sociaux des provinces. Cet avis concerne également la prétention du gouvernement fédéral d'affecter la péréquation au financement des programmes sociaux.

En février 1996, le Forum national sur la santé tenait ainsi les propos suivants :

[...] L'important, c'est la contribution fédérale en espèces qui est réservée à la santé et non les autres paiements en espèces versés aux provinces comme la péréquation, ni les concepts artificiels de « droit » et de « transfert d'impôt ».

Comme les provinces ne reçoivent pas toutes des paiements de péréquation, il est difficile d'imaginer comment ce système pourrait servir à maintenir les principes nationaux des soins de santé.

[Les points d'impôt] offrent [au gouvernement fédéral] un prétexte commode qui lui permet de réduire ses versements en espèces tout en affirmant que les droits globaux ne sont que gelés ou qu'ils augmentent légèrement. C'est pourquoi le Forum est d'avis que l'inclusion de points d'impôt dans la contribution fédérale est inutile et risque de porter à confusion⁶⁶.

Robin Boadway (professeur à l'Université Queen's)

À mon avis, la décision d'intégrer le TCSPS au programme de FPE faisant en sorte que l'entité qui en résulte soit constituée en partie d'un transfert de points d'impôt remontant à 1977 est un non-sens. Cette mesure est injustifiée, et je pense franchement qu'il s'agit d'une décision très malhonnête⁶⁷.

Paul Boothe (professeur à l'Université de l'Alberta)

Il est étrange que le gouvernement fédéral se targue de « donner » aux provinces [...] ces recettes fiscales chaque année. Ne serait-ce que par simple bon sens (et pour ramener le débat sur les véritables enjeux), les discussions à venir devraient porter exclusivement sur les transferts de fonds⁶⁸.

⁶⁶ FORUM NATIONAL SUR LA SANTÉ, « Le maintien d'un système national de santé : une question de principes... et d'argent », février 1996.

⁶⁷ Cité dans le *Budget 1998 de l'Alberta*, p. 394.

⁶⁸ Tiré de « Federal Budgeting in the 1990s: The End of Fiscal Federalism », dans Thomas J. Courchene et Martin F.J. Prachowny (éd.), *The February 1992 Federal Budget*, 1992, p. 39.

La conclusion de la Commission concernant le TCSPS

Pour ce qui est du TCSPS, la conclusion de la Commission est donc très claire : indépendamment de la constitutionnalité de ce transfert, sur laquelle on reviendra avec l'étude du « pouvoir fédéral de dépenser », le TCSPS est un programme au moyen duquel le gouvernement fédéral impose des conditions et définit des modalités d'application qui limitent directement l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans leurs champs de compétence.

De plus, quelle que soit la façon dont on l'évalue, le gouvernement fédéral s'est effectivement fortement désengagé du financement des programmes sociaux administrés par les provinces. En coupant ainsi de façon significative dans les transferts versés au titre du TCSPS, le gouvernement fédéral a privé les provinces d'une partie des moyens financiers sur lesquels elles s'appuyaient pour maintenir les prestations de services à la population. Les réinvestissements effectués au cours des dernières années n'ont compensé que très partiellement les coupures du milieu des années quatre-vingt-dix.

Les causes du déséquilibre fiscal actuel se trouvent donc pour une bonne part dans le TCSPS, tel que le gouvernement fédéral l'a défini puis géré.

2. LA PÉRÉQUATION

Deuxième programme de transfert en importance, la péréquation constitue un élément déterminant dans l'équilibre fiscal des provinces les moins nanties. Dans le cas du Québec, par exemple, les versements de péréquation ont représenté, en 2001-2002, 59,8 % des revenus attribuables aux programmes de transfert.

Comme dans le cas du TCSPS, la Commission s'est donc interrogée sur la réalité actuelle du programme de péréquation, afin de vérifier si ce programme, tel qu'il est conçu et appliqué, constituait une limite à l'autonomie des provinces qui en bénéficient.

Un programme inconditionnel qui respecte la Constitution

Pour ce qui est de la constitutionnalité du programme lui-même, la réponse est simple : à l'inverse de ce qui se passe pour le TCSPS, la gestion par le gouvernement fédéral d'un programme de péréquation correspond à une compétence du gouvernement central, clairement identifiée dans la Constitution.

Il faut rappeler ici que le programme de péréquation vise à réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces⁶⁹. À cette fin, le gouvernement fédéral

⁶⁹ Tous les pays industrialisés dotés d'un système fédéral possèdent un programme de péréquation, sauf les États-Unis, où les modalités de certains programmes de transferts fédéraux ont néanmoins pour effet de réduire quelque peu les écarts de capacité fiscale entre les États. Comme dans la fédération canadienne, le principe de la péréquation est constitutionnalisé

verse aux provinces les moins nanties des paiements visant à leur fournir les moyens d'offrir des services publics comparables à ceux des provinces plus riches, sans être obligées pour cela de recourir à des taux de taxation trop élevés.

L'engagement de principe à l'égard de tels paiements de péréquation a été enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'article 36(2) stipule en effet :

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.

La péréquation est ainsi versée par le gouvernement fédéral conformément à une compétence prévue dans la Constitution. De plus, les paiements effectués par le gouvernement central sont inconditionnels. Que l'on fasse donc référence à la constitutionnalité du programme ou à cette absence de conditions dans les versements, il est évident que la péréquation constitue un transfert qui respecte pleinement l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces qui la reçoivent, et qui, pour cette raison, est conforme au principe fédéral.

en Allemagne et en Suisse. Pour plus de détails, voir *Arrangements financiers : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis, Suisse, op. cit.*, note 7.

Le calcul des droits de péréquation

La formule de péréquation

La formule de péréquation, renouvelée tous les cinq ans, détermine les montants auxquels les provinces ont droit pour une année donnée. Les sommes effectivement versées dépendent également de la révision des droits des années antérieures résultant de la mise à jour des données.

La formule est fondée sur le principe du régime fiscal représentatif (RFR). En vertu du RFR, la définition des sources de revenus doit être représentative des pratiques fiscales en vigueur dans les provinces et couvrir toutes les sources de revenus, sans quoi les écarts de capacité fiscale seraient incorrectement mesurés et des distorsions seraient donc introduites⁷⁰.

Les trois étapes du calcul, pour une province et une année données

- ♦ Première étape : mesurer la capacité fiscale par habitant de la province et la comparer à celle des cinq provinces composant la norme (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Colombie-Britannique). Cette comparaison est faite pour 33 sources de revenus différentes. Comme dans chaque cas l'assiette taxable peut varier d'une province à l'autre, l'établissement de la capacité fiscale repose sur la notion d'un RFR des différentes pratiques de taxation des provinces.
- ♦ Deuxième étape : compenser les écarts de capacité fiscale. Les droits de péréquation de la province au titre d'une certaine assiette fiscale sont obtenus en multipliant l'écart obtenu à la première étape par le taux moyen de taxation pour l'ensemble des provinces, puis par la population de la province. Les droits sont négatifs si une province montre un excédent de capacité fiscale à une source donnée et ils sont positifs si cette province est en situation de déficience.
- ♦ Troisième étape : agréger les droits de péréquation de la province. La somme des droits de péréquation calculés pour les 33 sources de revenus assujettis constitue les droits de péréquation pour une province. Si cette somme est inférieure à zéro, la province ne reçoit pas de péréquation. Elle n'a pas non plus à verser d'argent au gouvernement fédéral, car il s'agit d'un programme de transfert financé à même les revenus fédéraux et non par le biais d'une contribution directe des provinces les mieux nanties.

Le calcul des droits : la formule type pour l'une des 33 assiettes fiscales

$$\begin{array}{l} \text{Droits de} \\ \text{péréquation pour} \\ \text{une source de} \\ \text{revenus dans une} \\ \text{province} \end{array} = \left[\begin{array}{l} \text{Capacité fiscale de} \\ \text{la norme (assiette} \\ \text{par habitant des} \\ \text{provinces} \\ \text{composant la} \\ \text{norme)} \end{array} - \begin{array}{l} \text{Capacité fiscale} \\ \text{de la province} \\ \text{(assiette par} \\ \text{habitant de la} \\ \text{province)} \end{array} \right] \times \begin{array}{l} \text{Taux d'imposition} \\ \text{moyen des dix} \\ \text{provinces} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Population de} \\ \text{la province} \end{array}$$

⁷⁰ Pour plus de détails, voir *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, op. cit., note 5.

Les modalités selon lesquelles la péréquation est définie

Il reste à vérifier les modalités selon lesquelles la péréquation est définie, et sur ce plan, on doit constater certaines difficultés importantes constituant, quant à elles, une cause de déséquilibre fiscal.

- ♦ Les règles utilisées pour fixer les montants de péréquation comprennent certaines dispositions dont l'effet, une fois la péréquation versée, explique qu'il subsiste encore des écarts de capacité fiscale au détriment des provinces les moins nanties.
- ♦ Les versements de péréquation varient parfois considérablement dans le temps. Cette variabilité des paiements effectués constitue un problème, lorsqu'elle est imputable à des facteurs autres qu'économiques.
- ♦ Par ailleurs, la Commission a souhaité aborder un problème qui est moins directement relié au déséquilibre fiscal, mais qui peut entraîner des distorsions importantes dans les décisions économiques des provinces : on fait référence ici à l'« effet de récupération fiscale » (« *tax-back* »), dont les implications ont été mentionnées à la Commission lors des audiences publiques.

Pour ce qui est de la péréquation, les travaux de la Commission ont donc porté sur ces trois séries de questions, et abouti à certaines constatations et réflexions que l'on va maintenant présenter.

2.1 Des modalités d'application qui empêchent d'atteindre pleinement l'objectif visé

L'analyse de la Commission concernant les modalités d'application de la péréquation part d'une constatation : la péréquation, sous sa forme actuelle, n'élimine pas complètement les écarts de capacité fiscale existant au détriment des provinces les moins nanties, et cela essentiellement pour trois raisons :

- ♦ Le calcul de la péréquation est effectué par référence à la situation existant dans cinq des dix provinces canadiennes;
- ♦ Les droits de péréquation sont plafonnés;
- ♦ Par ailleurs, et de façon plus technique, les assiettes utilisées pour calculer la péréquation sont mal définies ou incomplètes et ne permettent pas de respecter pleinement l'approche du régime fiscal représentatif.

2.1.1 La norme actuelle n'est pas satisfaisante

La péréquation est calculée depuis 1982 sur la base de la « norme des cinq ». Cela veut dire que les versements effectués aux provinces les moins nanties sont calculés en comparant la capacité fiscale par habitant d'une province donnée avec celle des cinq provinces qui composent la norme, soit le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

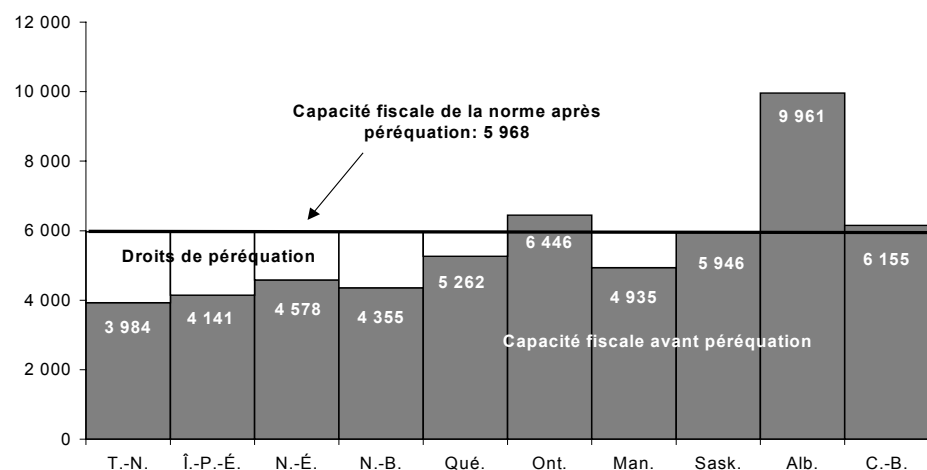
Pour l'année 2001-2002, par exemple, le calcul effectué en utilisant la « norme des cinq » signifie que l'on a comparé la capacité fiscale de chaque province avec la capacité fiscale moyenne des cinq provinces, qui était alors égale à 5 968 \$ par personne⁷¹. Pour la même année, la capacité fiscale moyenne au Canada s'établissait en fait à 6 237 \$ par habitant.

L'objectif du programme est loin d'être atteint

Après l'application de la « norme des cinq », il reste donc encore un écart fiscal important entre les provinces canadiennes. Par exemple, la capacité fiscale de l'Ontario est supérieure de 8,0 % à celle du Québec, après versement de la péréquation. Le programme de péréquation actuel, fondé sur la « norme des cinq », laisse ainsi subsister des différences majeures entre les capacités fiscales de chaque province.

GRAPHIQUE 31

CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2001-2002
(dollars par habitant)



Note : Année financière 2001-2002 (2^e estimation).

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

⁷¹ Il s'agit du montant de recettes par habitant obtenu en appliquant, sur toutes les assiettes fiscales du régime fiscal représentatif des cinq provinces de la norme, les taux moyens d'imposition au Canada sur chacune de ces mêmes assiettes.

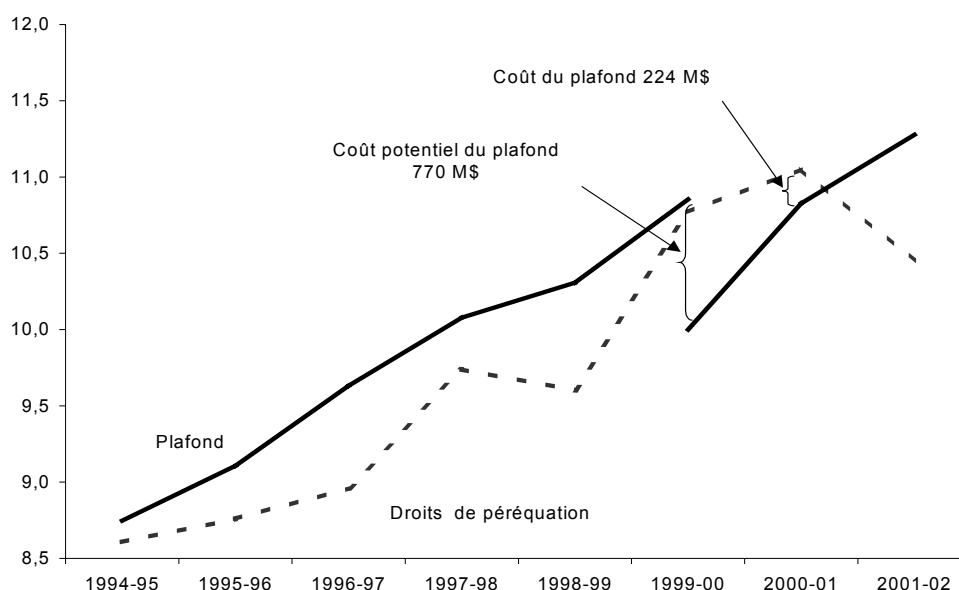
Les provinces les moins nanties n'ont alors d'autre choix que d'alourdir leur fiscalité pour offrir un niveau de services comparable à ce dont bénéficient les citoyens des autres provinces, ou d'accepter que leurs propres citoyens reçoivent un niveau de service inférieur. Bien évidemment, une telle situation ne correspond pas à ce qui est l'objectif même du programme de péréquation, soit de faire en sorte, selon les termes mêmes de la Constitution, que « *les gouvernements provinciaux assurent des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables* »⁷².

2.1.2 Le plafonnement des droits de péréquation

Depuis 1982, le gouvernement fédéral impose un plafond aux droits totaux de péréquation, indépendamment de la norme utilisée pour calculer le montant des droits. En 1999, le plafond a été fixé arbitrairement à 10 milliards de dollars, et indexé depuis à la croissance du PIB nominal.

GRAPHIQUE 32

**IMPACT DU RESSERREMENT DE LA DISPOSITION PLAFOND
LORS DU RENOUVELLEMENT DE 1999, 1994-1995 À 2001-2002
(en milliards de dollars)**



Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

⁷² Loi constitutionnelle de 1982, article 36(2), précédemment cité dans son intégralité.

- ♦ Normalement, en 1999-2000, l'application de ce plafond aurait dû entraîner une coupure de 770 millions de dollars dans les montants versés au titre de la péréquation. En fait, à la suite des demandes formulées par les provinces, le gouvernement fédéral a suspendu cette année-là l'application de la nouvelle règle.
- ♦ Par contre, le plafond s'est pleinement appliqué en 2000-2001, privant les provinces bénéficiaires de la péréquation d'un montant de 224 millions de dollars⁷³.

Le Québec est doublement pénalisé

La règle du plafond s'accompagne d'une autre mécanique, celle de la répartition des coupures à la péréquation effectuées en application de ce plafond. En vertu de cette deuxième règle, la coupure appliquée aux droits de péréquation n'est pas répartie proportionnellement aux droits de chaque province bénéficiaire, comme cela serait logique, mais proportionnellement à son poids démographique parmi les provinces bénéficiaires. Cela signifie que plus une province bénéficiaire est peuplée, plus la coupure découlant de la règle du plafond est importante.

Le Québec est donc doublement pénalisé par la règle du plafond :

- ♦ Cette règle limite le montant des droits versés aux provinces bénéficiaires à un maximum, défini actuellement en fonction de l'évolution du PIB.
- ♦ Dans le cas du Québec, la règle de répartition de l'impact du plafond fait en sorte que lorsque celui-ci s'applique, les versements reçus ne plafonnent pas mais diminuent : chaque dollar de droit de péréquation excédant le plafond entraîne une réduction des versements au Québec d'environ 12 cents, ce qui correspond à l'écart entre le poids démographique du Québec parmi les provinces bénéficiaires (62 %) et la proportion des versements au Québec dans l'ensemble des droits versés (près de 50 %).

Depuis 1982, le plafond s'est appliqué à cinq reprises, privant les provinces bénéficiaires de revenus totalisant 3,2 milliards de dollars. Le manque à gagner pour le Québec résultant de l'application du plafond s'est élevé à près de 2,0 milliards de dollars. Sur ce total, environ 530 millions de dollars sont imputables à la règle de répartition des coupures découlant du plafond.

⁷³ Calcul effectué sur la base de la 4^e estimation de 2000-2001, octobre 2001, Ministère des Finances du Canada.

TABLEAU 15

**RÉDUCTION DES DROITS DE PÉRÉQUATION DÉCOULANT DE
L'APPLICATION DU PLAFOND DEPUIS 1982**
(en millions de dollars et en pourcentage)

	Répartition en fonction des parts de population						Si répartition en fonction des parts des droits		Écarts
	88-89	89-90	90-91	93-94	00-01	Total			
							M\$	%	M\$
T.-N.	- 24	- 73	- 54	- 3	- 10	- 164	5,1	- 384	- 220
Î.-P.-É.	- 5	- 17	- 12	- 1	- 3	- 38	1,2	- 82	- 44
N.-É.	- 38	- 113	- 85	- 4	- 18	- 258	8,0	- 390	- 132
N.-B.	- 31	- 92	- 68	- 3	- 14	- 208	6,4	- 370	- 162
Québec	- 284	- 855	- 644	- 33	- 139	- 1 954	60,6	- 1 424	+ 530
Manitoba	- 46	- 139	- 103	- 5	- 22	- 315	9,8	- 388	- 73
Sask.	- 43	- 129	- 94	- 5	- 19	- 290	9,0	- 188	+ 102
Total	- 471	- 1 417	- 1 060	- 53	- 224	- 3 225	100	- 3 225	-

Note: Les montants sont arrondis.

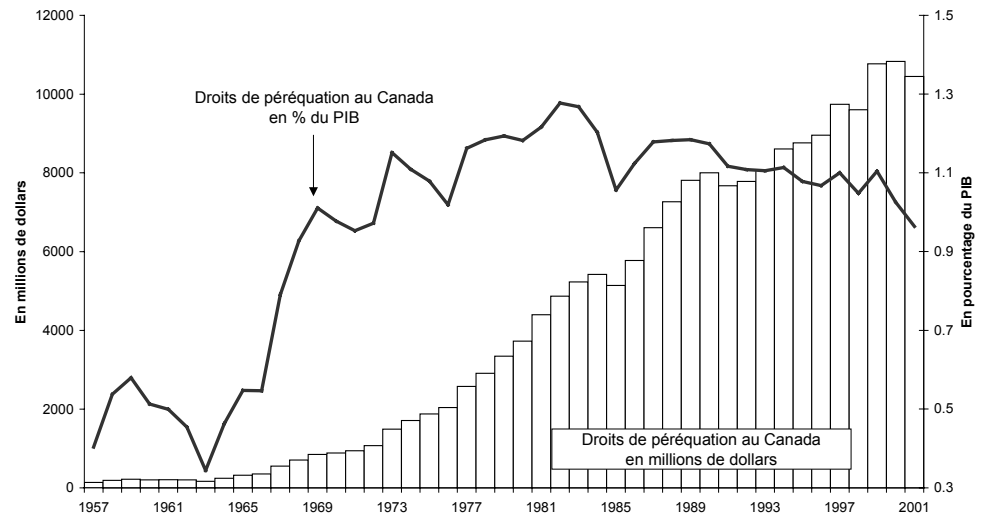
Source: Ministère des Finances du Canada.

Les droits de péréquation et le PIB

La formule de répartition des impacts du plafond sur les versements de péréquation est donc inéquitable, et pénalise particulièrement le Québec – ainsi d'ailleurs que la Saskatchewan. Par ailleurs, la règle du plafond elle-même, telle qu'elle est actuellement définie, est difficilement défendable.

Cette règle a pour objet de protéger les finances publiques fédérales contre des variations annuelles des droits de péréquation excédant l'augmentation du PIB. Dans la réalité, les droits versés au titre de la péréquation diminuent graduellement, en pourcentage du PIB, depuis maintenant vingt ans. En 2001, les droits de péréquation ont représenté 1,0 % du PIB, comparativement à 1,3 % en 1982.

Il est donc difficile de considérer, comme le soutient le gouvernement fédéral, que le programme de péréquation constitue une pression importante pour les finances fédérales. La règle du plafond impose en fait une limite arbitraire aux paiements de péréquation, qui a pour résultat de limiter la capacité de ce programme de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

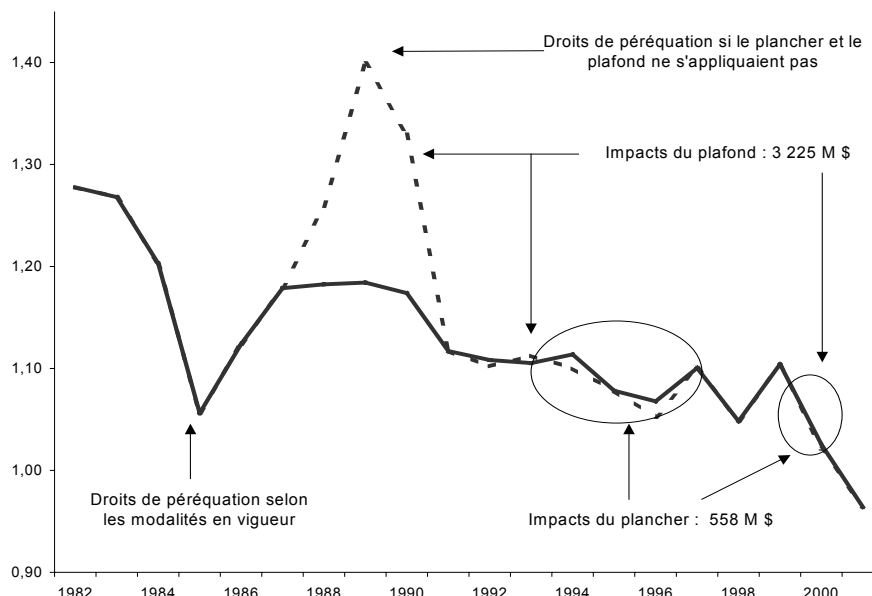
GRAPHIQUE 33**ÉVOLUTION DES DROITS DE PÉRÉQUATION AU CANADA, 1957-1958 À 2001-2002**
(en pourcentage du PIB et en millions de dollars)

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada; Statistique Canada.

L'asymétrie entre l'impact du plafond et celui du plancher

Depuis 1982, le programme de péréquation comprend également une « disposition plancher », qui vise à protéger les provinces bénéficiaires contre une baisse importante et subite des paiements effectués en leur faveur.

La Commission constate qu'il existe une asymétrie entre la protection que la règle du plafond offre au gouvernement fédéral et la protection accordée aux provinces par la règle du plancher. En effet, depuis 1982, le plafond a privé les provinces de revenus totalisant 3,2 milliards de dollars, alors que la disposition plancher n'a coûté que 558 millions de dollars au gouvernement fédéral. Le Québec n'a jamais reçu de paiements en vertu de cette disposition.

GRAPHIQUE 34**DROITS DE PÉRÉQUATION RELATIVEMENT AU PIB, 1982-2001**
(en pourcentage)

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

La constatation de la Commission concernant le plafonnement des droits de péréquation

La Commission constate donc que la « règle du plafond » et le mode de répartition de son impact, dans le cas du Québec, s'ajoutent à la « norme des cinq » pour limiter les versements effectués au titre de la péréquation. Ces règles ont pour effet de réduire les transferts effectués en faveur des provinces les moins nanties, par rapport aux versements qui permettraient au programme de péréquation d'atteindre de façon plus satisfaisante l'objectif pour lequel il a été mis en place.

Ces modalités de définition de la péréquation ont ainsi un impact sur le déséquilibre fiscal des provinces les moins nanties.

2.1.3 Des assiettes fiscales mal définies ou incomplètes

Les droits de péréquation d'une province donnée sont définis avec l'approche du régime fiscal représentatif (RFR), ce qui a deux implications :

- ♦ Les droits sont calculés dans le cadre de 33 assiettes fiscales, chacune étant le reflet fidèle des pratiques fiscales effectivement en vigueur dans les provinces canadiennes.

- ♦ Le régime fiscal représentatif suppose par ailleurs que tous les revenus des provinces soient pris en compte, dans la mesure de la capacité fiscale.

Dans la réalité, les modalités actuelles du programme de péréquation s'éloignent parfois de ces principes. La Commission souhaite signaler deux exemples de ces anomalies, dont les impacts sont loin d'être négligeables.

Premier exemple : l'assiette des impôts fonciers

Dans toutes les provinces, les revenus des impôts fonciers résultent de l'application d'un taux d'imposition à une évaluation de la valeur foncière des propriétés. La formule de péréquation devrait donc faire reposer le calcul de l'assiette sur la valeur foncière, seule mesure non arbitraire et représentative de la base fiscale, pour ce qui est de cette assiette.

En fait, il n'en est rien. Depuis son intégration dans la formule de la péréquation, en 1982, le calcul de l'assiette, pour la portion résidentielle des impôts fonciers est effectué en fonction de l'évolution d'un ensemble de variables économiques – soit notamment la valeur de remplacement du stock de bâtiments et une estimation de la valeur des terrains, qui combine arbitrairement des mesures de revenu, d'urbanisation et de variation de la population.

Un impact considérable

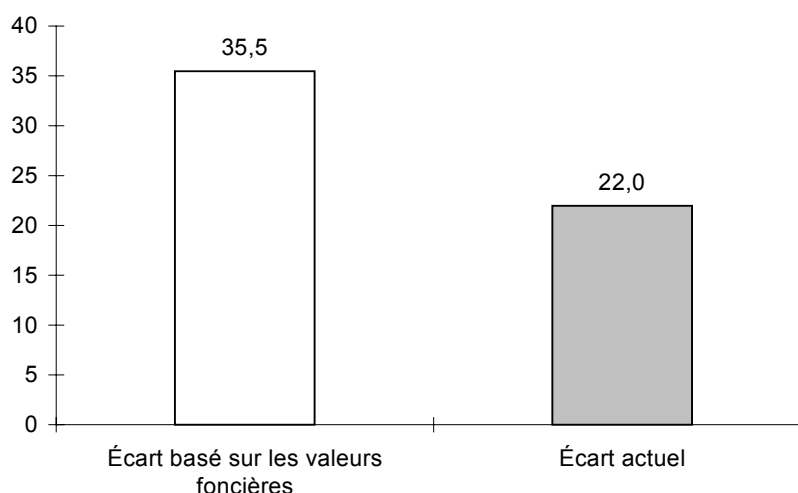
L'assiette retenue pour mesurer la capacité fiscale des provinces aux impôts fonciers fait en sorte que la péréquation cible une mesure de la capacité fiscale choisie arbitrairement plutôt que les disparités de valeurs foncières. Elle ne correspond donc pas du tout à la réalité des impôts fonciers, et la disparité qu'elle mesure n'est pas celle qui existe effectivement entre les provinces, pour ce qui est de ce type d'impôts.

L'impact de cette anomalie est considérable, pour ce qui est du Québec : la capacité fiscale obtenue dans le calcul de cette assiette fiscale est relativement proche d'une province à l'autre, alors que dans les faits, d'importantes disparités existent, ces disparités étant imputables d'abord à des valeurs foncières elles-mêmes très dissemblables. Selon une estimation effectuée par la Commission, le Québec perd chaque année environ 800 millions de dollars dans ses droits à la péréquation, en raison du caractère non représentatif de l'assiette retenue pour les impôts fonciers⁷⁴.

⁷⁴ Cette estimation a été obtenue en calculant les droits à l'égard de l'assiette des impôts fonciers en utilisant, comme définition de l'assiette fiscale, les données du recensement canadien sur la valeur des logements dans les dix provinces.

GRAPHIQUE 35

**ÉCART DE CAPACITÉ FISCALE MOYEN DES PROVINCES PAR RAPPORT
À LA MOYENNE CANADIENNE – ASSIETTE DES IMPÔTS FONCIERS**
(en pourcentage)



Note : Le régime fiscal représentatif basé sur les valeurs foncières a été estimé à partir des données du recensement de 1996 de Statistique Canada.

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada; Statistique Canada.

Deuxième exemple : les revenus découlant des ventes de biens et services

Selon l'approche même du régime fiscal représentatif, le calcul des versements de péréquation devrait tenir compte de tous les revenus des provinces. Effectivement, l'apparition de nouvelles sources de revenus conduit périodiquement à des changements dans les modalités de calcul du programme⁷⁵.

La Commission souhaite signaler que l'absence de certains revenus dans le calcul de la péréquation entraîne là aussi des anomalies, dont les répercussions sur le montant final des droits de péréquation sont loin d'être négligeables. Dans l'assiette concernant les ventes de biens et services, par exemple, certains frais de juridiction provinciale sont exclus – c'est le cas des frais de scolarité d'institutions publiques – tandis que depuis 1999, les revenus ne sont pris en compte qu'à 50 %. Pour 2001-2002, ce mode de calcul a privé le Québec de droits de péréquation estimés à 102 millions de dollars⁷⁶.

⁷⁵ C'est ainsi que lors de l'adoption du programme de péréquation, en 1957, seules trois assiettes étaient couvertes, soit l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés et les droits successoraux. Comme précisé précédemment, le programme de péréquation actuel tient compte de 33 sources de revenus.

⁷⁶ En fait, les principaux changements apportés en 1999 au calcul des droits de péréquation ne sont mis en place que graduellement. Le manque à gagner de 102 millions de dollars ne représente ainsi que 60 % de l'impact complet du changement de la formule, qui aurait atteint 170 millions de dollars pour cette assiette dans le cas du Québec.

La conclusion de la Commission pour ce qui est des assiettes fiscales

Le choix des assiettes fiscales prises en compte dans le calcul des droits de péréquation, de même que la façon dont ces assiettes sont mesurées, constituent des questions très techniques, qui ont cependant une importance considérable dans la détermination des droits finalement attribués à telle ou telle province.

La Commission s'interroge sur le caractère souvent arbitraire de certaines définitions retenues, et veut souligner l'impact direct de ces considérations techniques sur le déséquilibre fiscal des provinces concernées.

2.2 La variabilité des versements de péréquation

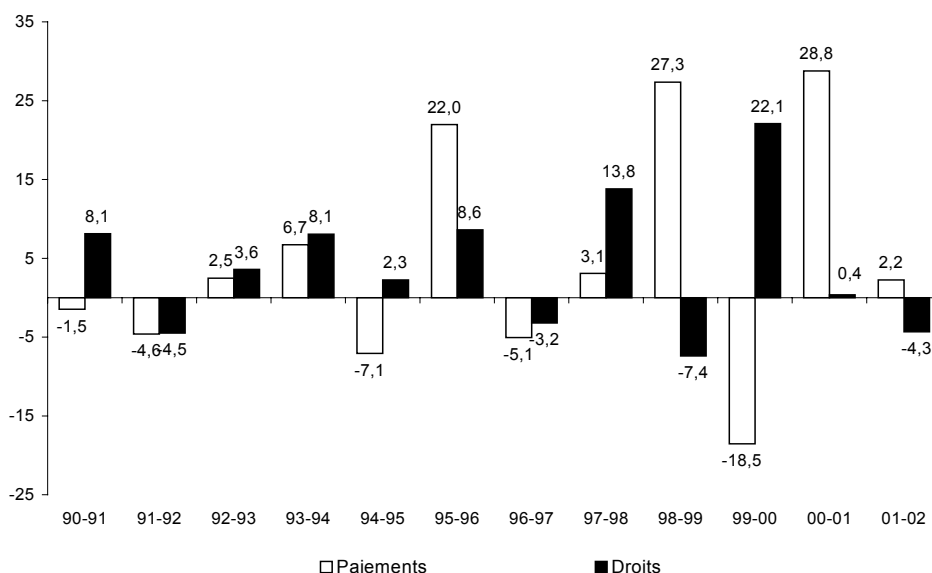
Découlant en partie des règles utilisées pour en fixer le montant et des modifications qui y sont fréquemment apportées, les paiements de péréquation sont très variables dans le temps – et cette variabilité semble s'être aggravée au cours des dernières années.

- ♦ On constate par exemple que les droits de péréquation ont augmenté de 13,8 % en 1997-1998, pour ensuite diminuer de 7,4 % l'année suivante, augmenter de nouveau de 22,1 % en 1999-2000 et rester relativement stable en 2000-2001.
- ♦ Des variations de même ampleur peuvent être constatées pour les paiements eux-mêmes : les paiements de péréquation se sont accrus de 3,1 % en 1997-1998, puis de 27,3 % en 1998-1999, pour chuter de 18,5 % l'année suivante et augmenter de 28,8 % en 2000-2001.

Des variations aussi erratiques sont difficiles à gérer pour des provinces qui sont par définition les moins nanties, et dont les revenus globaux dépendent pour une part souvent importante des versements effectués dans le cadre de ce programme. Pour la Commission, il importait d'analyser la cause de cette variabilité des droits et des paiements de péréquation afin de vérifier si elle n'était pas en partie imputable à des déficiences dans les modes de calcul du programme.

GRAPHIQUE 36

**VARIATION DES DROITS ET PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION AU QUÉBEC,
1990-1991 À 2001-2002**
(en pourcentage)



Note : Les paiements de péréquation pour l'année 2001-2002 sont une prévision.

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada; ministère des Finances du Québec.

Les versements de péréquation que reçoit une province durant une année donnée dépendent de trois facteurs, soit la conjoncture économique, la mécanique de révision des données définissant les droits de péréquation pour les années précédentes et les changements techniques apportés au calcul des données.

- ♦ La conjoncture économique affecte directement certaines assiettes fiscales. C'est ainsi que la croissance économique accroît les entrées fiscales assujetties à la péréquation, tandis que des variations importantes du prix du pétrole vont également entraîner des modifications dans la détermination des droits de péréquation.

Il est normal que les cycles économiques et les variations conjoncturelles affectent les droits comme les paiements de péréquation : ce programme n'a pas pour objet d'amortir les cycles économiques, et à ce titre, il est le reflet fidèle de l'impact qu'a la conjoncture économique sur la capacité fiscale des provinces.

- ♦ Le deuxième facteur de variabilité de la péréquation, soit la mécanique de révision des données, est beaucoup plus difficile à accepter. Pour une année donnée, les droits de péréquation peuvent être modifiés de manière importante au fur et à mesure que les données permettant de calculer ces droits sont révisées. C'est ainsi que dans le cas du Québec, les droits de péréquation pour l'année 1997-1998 ont varié de près de

1 milliard de dollars entre la première estimation de février 1997 et la dernière estimation effectuée trente mois plus tard, en septembre 2000.

Cette mécanique de révision peut entraîner des variations spectaculaires. En février 2001, par exemple, le gouvernement fédéral a rendu publiques la troisième estimation des droits de 2000-2001 et la cinquième estimation de 1999-2000. Ces mises à jour ont signifié une augmentation de 1,8 milliard de dollars des paiements de péréquation par rapport à l'estimation d'octobre 2000, dont 1,5 milliard de dollars pour le Québec.

TABEAU 16

ESTIMATION DES DROITS DE PÉRÉQUATION AU QUÉBEC, 1997-1998
(en millions de dollars)

Estimation	Montants
1 ^{re} estimation (février 1997)	3 878
2 ^e estimation (octobre 1997)	3 988
3 ^e estimation (février 1998)	4 059
4 ^e estimation (octobre 1998)	4 177
5 ^e estimation (février 1999)	4 820
6 ^e estimation (octobre 1999)	4 673
7 ^e estimation (mars 2000)	4 747
Estimation finale (septembre 2000)	4 745

Source : Ministère des Finances du Canada.

- ♦ Il arrive également que des changements techniques complètement inattendus s'ajoutent aux incertitudes résultant de la conjoncture économique et des révisions des données. C'est ainsi que récemment, les provinces ont été informées d'un tel incident : pour des raisons techniques, les données servant à calculer les assiettes des taxes de vente et des impôts fonciers ont été modifiées, ce qui va entraîner une réduction imprévisible et importante des versements de péréquation attendus pour la présente année.

Le constat de la Commission concernant la variabilité de la péréquation

Bien évidemment, une telle variabilité dans les versements de péréquation est une source de difficultés en soi, que les gouvernements des provinces bénéficiaires doivent être en mesure de gérer. Lorsque cette variabilité est due non pas à la conjoncture économique, mais à des déficiences dans les modes de révision ou de calcul, elle ne peut être considérée comme acceptable.

Les augmentations ou réductions brutales annoncées à intervalles réguliers par le gouvernement qui gère le programme, et imputables à des calculs ou évaluations plus ou moins obscurs placent les provinces bénéficiaires dans une situation difficile. La Commission constate à cet égard un problème technique, en même temps qu'une carence au plan de la transparence des calculs effectués.

2.3 L'effet de récupération fiscale

Dans son analyse des modalités selon lesquelles la péréquation est définie, la Commission a souhaité analyser spécifiquement l'effet de récupération fiscale. Les impacts qui en découlent sont en effet susceptibles d'aggraver le déséquilibre fiscal des provinces concernées.

L'effet de récupération fiscale, ou « *tax back* », fait référence aux distorsions qui peuvent être apportées aux décisions gouvernementales dans les provinces, en raison de l'existence d'un programme de péréquation. Cet effet de récupération fiscale occupe une place importante dans les discussions publiques, et a été explicitement mentionné par certains intervenants lors des audiences publiques de la Commission. Pour cette raison, il est apparu important que la question soit abordée dans le présent rapport.

On distingue deux manifestations de l'effet de récupération fiscale :

- ♦ Une augmentation de l'activité économique dans une province se traduit normalement par une réduction des paiements de péréquation qu'elle reçoit, toutes choses étant égales par ailleurs. On parle ici d'un « effet-assiette » (« *base tax-back* »), qui peut affecter le contenu et les priorités de la politique économique de la province et donc les revenus de la province et son déséquilibre fiscal.
- ♦ Un changement de taux de taxation décidé par une province modifie les droits de péréquation qu'elle reçoit, dans un sens ou dans un autre. On parle alors d'un « effet-taux » (« *rate tax-back* »). Cette fois-ci, c'est la politique fiscale du gouvernement provincial qui est susceptible d'être influencée.

La Commission a procédé à une réflexion concernant chacun de ces deux phénomènes, afin d'en analyser l'impact potentiel et réel.

2.3.1 L'effet-assiette (« *base tax-back* »)

L'effet de récupération fiscale résultant d'un développement économique soutenu est loin d'être négligeable, et son ampleur dépend directement des règles de définition du programme de péréquation.

Un impact non négligeable

Dans le programme actuel, où la norme de calcul des droits de péréquation ne comprend que cinq provinces sur dix, l'ampleur de la récupération fiscale ne sera pas la même selon que la province fait ou non partie de la « norme des cinq ». L'effet sera maximal si la province n'est pas l'une des cinq provinces incluses dans la norme, et si de plus il s'agit d'une province ayant un poids économique limité.

Dans le cas du Québec, on constate qu'une augmentation des salaires de 1 % entraînerait une augmentation des revenus tirés de l'impôt sur le revenu des particuliers de 218 millions de dollars, cet accroissement des revenus autonomes étant toutefois amputé de 44 % en raison de la réduction qui en résulterait pour ce qui est des droits de péréquation. Cette « récupération fiscale » serait de 36 % dans le cas d'un enrichissement à l'assiette des taxes générales de vente, et de 62 % à la suite d'un accroissement des recettes à l'impôt sur le revenu des sociétés.

TABEAU 17

EFFET DE RÉCUPÉRATION FISCALE À LA PÉREQUATION POUR LE QUÉBEC
(en millions de dollars)

Assiette	Choc considéré	Impact sur les revenus autonomes	Impact à la péréquation	Pourcentage de récupération
Impôt sur le revenu des particuliers	Augmentation des salaires de 1 %	218	- 96	44 %
Impôts sur le revenu des sociétés	Augmentation du revenu imposable des sociétés de 1 %	45	- 28	62 %
Taxes générales de ventes	Augmentation de la consommation totale de 1 %	75	- 27	36 %

Note : Année financière 2001-2002 (2^e estimation).

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

L'exemple des provinces atlantiques et les problèmes d'équité qui en résultent

Un débat a cours depuis longtemps quant à l'impact de l'effet de récupération fiscale sur le développement économique dans les provinces atlantiques, notamment sur l'exploitation des ressources naturelles. La décision prise de ne pas exploiter les gisements minéraux de Voisey's Bay est souvent citée comme un exemple de l'effet dissuasif de la péréquation.

La Commission considère qu'il serait limitatif de penser que les gouvernements ne visent que la maximisation des revenus de l'État. Les politiques de développement économique des provinces, au-delà de leurs impacts directs sur les finances publiques, visent d'abord et surtout la création d'emplois, l'accroissement du capital humain et l'enrichissement de la collectivité.

Néanmoins, la Commission constate que l'impact appréhendé de l'effet de récupération fiscale sur les incitations à exploiter les richesses au large des côtes a conduit la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve à signer des ententes bilatérales avec le gouvernement fédéral, qui réduisent les diminutions de droits de péréquation que l'exploitation des ressources au large des côtes pourrait entraîner. Ce même impact appréhendé a conduit à la définition d'une solution dite « générique ».

La Commission est d'avis que ces solutions *ad hoc* posent des problèmes d'équité entre les provinces bénéficiaires et vont à l'encontre de l'esprit même du programme qui compense les disparités relatives entre les provinces. Il est ainsi normal – et souhaitable – que, lorsque la position relative d'une province s'améliore, ses droits de péréquation diminuent.

Les accords conclus avec les provinces de Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve sur les ressources au large des côtes

L'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les ressources pétrolières au large des côtes assure à la Nouvelle-Écosse une protection transitoire, selon laquelle un pourcentage des recettes qu'elle tire des ressources au large des côtes est protégé des réductions des droits de péréquation. L'Accord, conclu en août 1986, assure une protection d'une durée de dix ans, protection qui s'applique lorsque la production quotidienne atteint au moins quatre millions de mètres cubes de gaz naturel. La protection a été invoquée en 1993-1994 en raison de la mise en valeur du gisement Cohasset Panuke. La Nouvelle-Écosse peut choisir aussi de bénéficier de la protection prévue par l'Accord ou de la « solution générique » s'appliquant aux recettes tirées des ressources au large des côtes dans le cadre du programme de péréquation. Cela signifie effectivement qu'au moins 30 % des recettes qu'elle tire des ressources au large des côtes sont protégées de façon permanente des répercussions sur ses paiements de péréquation.

L'Accord atlantique Canada-Terre-Neuve assure à Terre-Neuve une protection transitoire contre des réductions majeures de ses droits de péréquation, qui se produiraient par ailleurs lorsque ses recettes augmentent en raison du développement économique (la croissance économique résultant des projets Hibernia, Terra Nova et autres projets, par exemple). L'Accord, conclu en février 1985, assure une protection transitoire d'une durée de douze ans, protection qui est déclenchée une fois que la production cumulative atteint 15 millions de barils de pétrole (ou l'équivalent de gaz naturel). La protection a été appliquée en 1999-2000. Comme dans le cas précédent, Terre-Neuve peut choisir la protection prévue par l'Accord ou la protection assurée par la « solution générique ».

La « solution générique »

Un problème particulier se pose lorsqu'une province occupe une grande part d'une assiette, voire toute l'assiette (comme c'est le cas pour certaines ressources naturelles). Le taux d'imposition de cette dernière est le taux moyen canadien. La province pourrait donc le réduire, sachant que la péréquation augmenterait d'autant. De plus, si cette province n'est pas dans la norme, l'effet de récupération fiscale sur les recettes additionnelles est de 100 %, quel que soit le taux qu'elle applique sur cette assiette fiscale.

La solution dite « générique », en vigueur depuis 1993, vient amenuiser ce type de problème de récupération fiscale. En vertu de cette disposition, lorsqu'une province occupe plus de 70 % d'une certaine source fiscale, les revenus assujettis sont réduits de 30% pour toutes les provinces. L'effet net est que, pour chaque dollar de recettes qu'une province tire d'une assiette fiscale concentrée, ses droits de péréquation ne diminuent que de 70 cents. La solution générique est applicable aux revenus et impôts produits par les activités au large des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse, deux assiettes distinctes, et s'appliquait avant 1999 dans le cas de la potasse en Saskatchewan et de l'amiante au Québec.

2.3.2 L'effet-taux (« rate tax-back »)

L'effet de récupération fiscale par les taux crée une incitation pour une province à « surtaxer » les sources fiscales pour lesquelles la province présente une déficience par rapport à la norme, et à « sous-taxer » les sources où elle se situe au contraire au-dessus de la norme.

L'effet théorique

Lorsqu'une province taxe davantage une assiette pour laquelle elle présente une déficience, deux phénomènes se produisent :

- ♦ Ses recettes autonomes augmentent.
- ♦ Ses droits de péréquation augmentent également, puisque le taux de taxation canadien moyen est majoré et que l'assiette fiscale diminue, en raison notamment des effets de mobilité ou d'évasion fiscale consécutifs à l'augmentation de la taxation.

Finalement, la péréquation peut affecter la politique fiscale d'ensemble d'une province en incitant celle-ci à choisir des taux d'imposition différents de ceux qu'elle aurait adoptés en son absence.

Cet effet par les taux devrait, en théorie, accroître l'effort fiscal des provinces dont la capacité fiscale est inférieure à celle des provinces intégrées dans la « norme des cinq » à la plupart des assiettes majeures. On constate qu'effectivement, les taux d'imposition sont, dans l'ensemble, plus élevés pour les citoyens d'une province bénéficiaire que pour ceux d'une province plus riche, mais il serait pour le moins risqué d'attribuer cette différence uniquement à la péréquation.

TABLEAU 18

COMPARAISON DU NIVEAU D'EFFORT FISCAL ENTRE LES PROVINCES (Canada = 100)

	Québec	Ontario	Provinces bénéficiaires	Provinces non bénéficiaires
Indice d'effort fiscal	114,7	100,0	111,1	94,9

Note : Année financière 2001-2002 (2^e estimation).

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

Une mise en perspective

Dans la réalité, il faut mettre en perspective les différences d'effort fiscal d'une province à l'autre.

- ♦ Les préférences des citoyens d'une province à l'égard des dépenses publiques et de la taille de l'État ont un impact direct sur le fardeau fiscal d'ensemble.

- ♦ Même après le versement de transferts fédéraux aux provinces les moins nanties, les provinces mieux nanties conservent une capacité plus grande de réduire le fardeau fiscal de leurs citoyens. Le contexte actuel de concurrence fiscale, avec les États-Unis notamment, les incite à réduire leurs impôts.
- ♦ Avec des assiettes fiscales mobiles, la causalité peut en fait être inverse à ce que laisse supposer l'effet-taux : une capacité fiscale plus faible peut résulter d'une fiscalité trop élevée.
- ♦ Enfin, on a vu que même après la péréquation, les provinces bénéficiaires restent relativement pauvres au plan fiscal. Les attentes des citoyens en matière de services publics y sont élevées. Il est en fait probable que c'est cette « pauvreté » relative au plan de la capacité fiscale qui entraîne des taux d'imposition plus élevés, et non pas l'effet de récupération par les taux.

Les conclusions de la Commission concernant l'effet de récupération fiscale

Au terme de son analyse de l'effet de récupération fiscale, la Commission en arrive aux conclusions suivantes.

- ♦ À l'heure actuelle, on ne peut pas conclure de façon certaine quant à l'ampleur de l'impact de l'effet de récupération fiscale sur les choix des gouvernements. Il serait donc sage que des analyses supplémentaires soient menées, afin de prouver l'existence d'un tel effet, et cela avant que des réformes soient apportées au programme de péréquation pour y répondre – avec le risque que le programme n'en soit dénaturé.
- ♦ Les ententes bilatérales, comme celles conclues avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, de même que la solution générique ne constituent pas une voie très prometteuse pour faire face au problème de récupération fiscale, et ne sont pas nécessaires. De plus, ces ententes ne sont pas équitables vis-à-vis des autres provinces, pour lesquelles la formule s'applique intégralement.

Il faut enfin souligner que ces ententes, qui viennent atténuer la baisse des paiements de péréquation découlant d'une hausse de l'activité économique, visent à résoudre un problème de développement économique – ce qui n'est pas l'objectif du programme de péréquation. L'objectif de la péréquation est de permettre aux provinces qui désireraient offrir un niveau de services publics comparable à celui des autres provinces, de pouvoir le faire en imposant un fardeau fiscal comparable.

3. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES ARRANGEMENTS FINANCIERS

Pour le TCSPS comme pour la péréquation, et d'une façon générale pour l'ensemble des arrangements financiers existant entre le gouvernement fédéral et les provinces, le processus qui préside à leur élaboration soulève plusieurs questions.

La Commission s'est particulièrement interrogée sur deux de ces questions, qui ont un lien direct et immédiat avec le déséquilibre fiscal existant actuellement au détriment des provinces.

- ♦ En premier lieu, les citoyens disposent-ils de suffisamment d'informations pour évaluer les grands enjeux entourant l'équilibre fiscal de la fédération, le partage des champs fiscaux et les programmes de transfert fédéraux aux provinces ?
- ♦ En deuxième lieu, les institutions et mécanismes qui accompagnent et encadrent actuellement l'élaboration des arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces peuvent-ils être considérés comme appropriés pour répondre aux enjeux en cause ?

3.1 L'information des citoyens

Le TCSPS comme la péréquation sont des programmes administrés par le gouvernement fédéral. C'est donc au gouvernement fédéral qu'incombe la responsabilité de bien informer les citoyens du fonctionnement des programmes, comme des enjeux que leur gestion soulève.

La Commission constate que les citoyens ne disposent pas d'une information suffisante concernant l'administration de ces deux programmes, et cela à plusieurs titres.

- ♦ En premier lieu, peu de documents sont disponibles pour la population ou pour les citoyens intéressés, permettant de prendre connaissance des modalités de fonctionnement du TCSPS et de la péréquation. La Commission a procédé à une revue systématique des différents documents publiés à cet égard par le gouvernement fédéral, et on doit convenir qu'ils sont en petit nombre et ne présentent qu'une information très générale. C'est ainsi qu'il n'existe actuellement aucune description détaillée de la méthodologie entourant le calcul des assiettes à la péréquation, des caractéristiques des deux programmes ou des enjeux qu'ils soulèvent.

Cette carence en matière de documentation est étonnante, lorsque l'on se souvient que l'on fait référence à des programmes qui ont représenté en 2001-2002 des versements de 28 milliards de dollars, et qui constituent plus de 20 % des dépenses fédérales.

- ♦ En deuxième lieu, le ministère des Finances du Canada fournit sans difficulté aux citoyens que cela intéresse différents tableaux détaillés présentant le calcul des paiements de péréquation et du TCSPS. Ces tableaux ne sont cependant accompagnés d'aucune documentation permettant d'en comprendre la logique et d'en analyser les éléments.

3.2 Les institutions et mécanismes

Au sein de la fédération canadienne, l'examen des questions entourant les relations financières entre les deux ordres de gouvernement relève pour l'essentiel des ministres des Finances fédéral et provinciaux. On doit remarquer immédiatement qu'il n'existe pas d'organisme ou de comité chargé d'analyser spécifiquement la question de l'équilibre fiscal entre les gouvernements. Par contre, une structure de comités de fonctionnaires a été graduellement mise en place, afin d'assurer cette analyse conjointe⁷⁷.

La structure actuelle

À l'heure actuelle, quatre comités sont appelés à discuter régulièrement des relations financières entre les deux ordres de gouvernement.

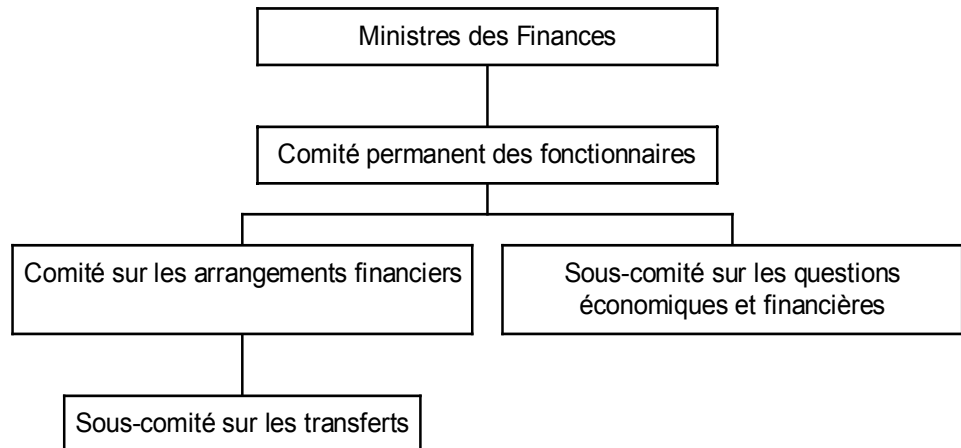
- ♦ Le Comité permanent des fonctionnaires, composé des sous-ministres fédéral et provinciaux, assure la coordination de l'ensemble des travaux ainsi que l'arrimage avec les ministres.
- ♦ Le Comité des arrangements fiscaux est composé des sous-ministres adjoints fédéral et provinciaux plus directement responsables des programmes de transfert.
- ♦ Le Sous-comité sur les transferts regroupe les fonctionnaires chargés d'examiner les questions techniques relatives aux programmes de transfert, notamment lors de leur renouvellement périodique⁷⁸.
- ♦ Enfin, le Sous-comité sur les questions économiques et financières, a un mandat plus général d'analyse des questions liées à l'état de l'économie et des finances publiques des deux ordres de gouvernement.

⁷⁷ Le maintien de l'équilibre fiscal dans la fédération allemande se situe donc au cœur de ses institutions fédérales. En Allemagne, en effet, « *la Constitution [article 106-4] prévoit une révision du partage de la TVA [entre le gouvernement fédéral et les Länder] lorsque les rapports revenus/dépenses de la confédération et des États suivent des courbes sensiblement différentes* » (Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal, op. cit., note 8, p. 62).

⁷⁸ La péréquation fait l'objet d'un examen tous les cinq ans. La Loi et le règlement qui la régissent sont en vigueur jusqu'au 31 mars 2004. Dans le cas du TCSPS, la loi prévoit les montants jusqu'en 2005-2006 et ce, même si le gouvernement fédéral s'est engagé à revoir le programme en 2003-2004 lorsqu'il établira les montants à octroyer en 2006-2007 et en 2007-2008.

SCHÉMA 3

STRUCTURE DES COMITÉS TRAITANT DES RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES



Un processus opaque

Un premier problème, par rapport à cette structure d'analyse et de discussion, vient de son caractère opaque. Les travaux des différents comités sont de nature confidentielle et il est en pratique impossible d'avoir accès aux documents qui y sont échangés. Cette opacité empêche par exemple des experts de la question de prendre connaissance et d'analyser le contenu des différents débats en cours⁷⁹.

L'opacité actuelle aggrave le problème d'information des citoyens précédemment souligné. Elle a également deux autres conséquences :

- ♦ Les experts externes n'ont pas la possibilité de faire valoir leur point de vue et d'enrichir le débat, malgré les impacts considérables des questions discutées.
- ♦ Le caractère opaque du processus crée une dynamique qui favorise le *statu quo* plutôt que les changements. Les enjeux discutés ne débouchent qu'exceptionnellement sur des discussions publiques, et les différents comités sont donc soumis à peu de pressions à cet égard.

⁷⁹ En Australie, existe la *Commonwealth Grants Commission* (CGC), créée en 1933, dont « la mission consiste à contrôler et coordonner la répartition des subventions versées aux États dans le cadre de la péréquation. [...] Avant de rendre une décision, l'organisme recueille des informations auprès des parties concernées par le biais de consultations et d'audiences publiques. Les décisions de l'organisme n'ont pas force de loi mais le gouvernement fédéral donne habituellement suite aux recommandations de la CGC. Les rapports de la CGC sont remis au gouvernement fédéral et mis à la disposition des États ». Voir *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, États-Unis, Espagne, Suisse*, op. cit, note 8, p. 22.

Un processus graduellement mis à l'écart

Un deuxième problème provient de la mise à l'écart graduelle de ce processus d'examen, qui a pourtant des mérites. Ce processus d'examen et d'analyse existe depuis quelques décennies. Il a plusieurs avantages : essentiellement, et comme les représentants des provinces l'ont régulièrement souligné, il permet un processus d'échange, même si, en dernière analyse, le gouvernement fédéral se garde une pleine discrétion quant aux décisions finales.

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, il apparaît évident que les mécanismes utilisés pour discuter des relations financières entre les deux ordres de gouvernement sont peu à peu mis à l'écart. Les décisions majeures prises par le gouvernement fédéral et concernant les programmes de transfert n'ont le plus souvent pas fait l'objet de discussions préliminaires devant des comités dont il s'agissait pourtant de la raison d'être. À cet égard, les exemples sont multiples.

- ♦ La création du TCSPS n'a été précédée d'aucune consultation des provinces.
- ♦ La formule de répartition du TCSPS annoncée en 1996-1997 par le gouvernement fédéral, dans le cadre de la présentation du Budget 1996, n'avait pas été présentée aux provinces. Quelques consultations limitées avaient été effectuées auparavant sur la problématique de cette répartition.
- ♦ Les réinvestissements annoncés au TCSPS et les modifications additionnelles à la formule de répartition, annoncés en 1998-1999, ont bien été discutés avec les provinces – mais uniquement au plan politique, et au plus haut niveau⁸⁰. Les comités de fonctionnaires n'ont jamais eu à les analyser.
- ♦ De la même manière, les augmentations dans les fonds consacrés au TCSPS, annoncées par le gouvernement fédéral en septembre 2000, ont été l'objet de discussions au niveau des premiers ministres sans que les comités existants n'aient à les analyser.

La Commission constate donc que l'analyse des questions entourant l'équilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement a graduellement changé de forum, et donc de nature. Les aspects techniques et le contenu même des programmes sont définis unilatéralement par l'administration fédérale, des négociations étant épisodiquement tenues à l'occasion des rencontres de premiers ministres, lorsque la conjoncture politique l'impose.

⁸⁰ Les discussions sur les modifications apportées au TCSPS ont été menées directement par les premiers ministres du Canada et des provinces, en même temps que le débat portant sur la conclusion de l'Entente-cadre sur l'union sociale. C'est à la suite de ces discussions que le ministre fédéral des Finances a été en mesure d'annoncer un accroissement du TCSPS de 8,0 milliards de dollars sur cinq ans en 1999, auxquels s'ajoutent 3,5 milliards de dollars inscrits dans une fiducie.

Cette situation tranche avec celle que l'on observe dans les autres pays industrialisés dotés d'un système fédéral. Les pratiques politiques et les mécanismes institutionnels de ces pays prévoient que les principaux partenaires de la fédération jouent un rôle actif, voire même formel, dans les négociations politiques et les discussions techniques entourant la définition des arrangements financiers intergouvernementaux.

En Allemagne, toutes ces décisions nécessitent l'approbation du *Bundesrat*, la deuxième chambre du Parlement fédéral où siègent des membres des gouvernements des *Länder*. Les cantons jouissent d'un pouvoir considérable au sein des institutions politiques de la Confédération helvétique. Le financement des entités fédérées en Belgique (les Communautés et les Régions) est établi grâce à une procédure de vote rendant essentielle l'atteinte d'un vaste consensus politique (dans chaque chambre du Parlement fédéral, approbation des deux tiers des membres de la chambre et majorité simple au sein des groupes linguistiques francophone et néerlandophone). En Australie, une loi prévoit que les paramètres de la taxe sur les produits et services (TPS), dont le produit est entièrement retourné aux États et Territoires, ne peuvent être modifiés sans l'accord de ces derniers⁸¹.

La deuxième cause du déséquilibre fiscal

Les difficultés notées par la Commission quant au processus d'élaboration des arrangements financiers s'ajoutent ainsi aux problèmes identifiés concernant le TCSPS et la péréquation pour expliquer le déséquilibre fiscal actuel.

De façon globale, les transferts intergouvernementaux sont inadéquats à plusieurs titres, et cette inadéquation constitue la deuxième cause du déséquilibre fiscal existant présentement au détriment des provinces, après l'écart entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus.

⁸¹ Pour plus de détails, voir *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, op. cit., note 8.

LE « POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER » ET SES IMPLICATIONS

Comme on vient de le voir pour ce qui est du TCSPS, le caractère inadéquat des transferts intergouvernementaux s'explique d'abord par leur caractère conditionnel. Ces transferts conditionnels constituent en fait l'une des manifestations du « pouvoir fédéral de dépenser », que le gouvernement fédéral invoque pour intervenir dans des champs de compétence qui relèvent des provinces.

Il existe d'autres formes au « pouvoir fédéral de dépenser », qui ont également pour résultat d'interférer dans les compétences des provinces et de limiter par là même leur autonomie budgétaire et décisionnelle. Toutes ces manifestations du « pouvoir fédéral de dépenser » ont un point en commun : elles ne peuvent se développer que dans la mesure où le gouvernement fédéral bénéficie d'une occupation des champs fiscaux qui l'avantage, et qui lui permet de disposer de revenus excédant largement les dépenses correspondant à ses propres compétences.

Une problématique étroitement liée à celle du déséquilibre fiscal

La 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. En même temps, les différentes manifestations du « pouvoir fédéral de dépenser » constituent en elles-mêmes des causes de déséquilibre fiscal, puisqu'il s'agit toujours de transferts ou de dépenses qui limitent l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans leurs champs de compétence.

Pour la Commission, il était donc essentiel que la question du « pouvoir fédéral de dépenser » soit analysée et prise en compte, dans la réflexion effectuée concernant le déséquilibre fiscal.

- ♦ Pour cette raison, et dans un premier temps, la Commission a examiné les différentes formes du « pouvoir fédéral de dépenser », en partant de la manifestation du phénomène qui touche le plus directement le déséquilibre fiscal – soit l'existence de transferts conditionnels. Comme on va le constater, cette réflexion permet d'expliquer l'incidence du « pouvoir fédéral de dépenser » sur le respect des compétences des provinces, et aboutit finalement à soulever la question du partage de l'espace fiscal.

- ♦ Dans un deuxième temps, la Commission a considéré essentiel de revenir sur les positions traditionnelles du Québec, face au « pouvoir de dépenser » invoqué par le gouvernement fédéral. Les réponses apportées par le Québec au « pouvoir fédéral de dépenser » rejoignent en effet la logique de l'équilibre fiscal, et sont analogues aux moyens par lesquels il serait possible de mettre fin au déséquilibre fiscal actuel. Il est donc nécessaire de les prendre en considération, dans toute analyse des relations financières entre les deux ordres de gouvernement.

1. LES DIFFÉRENTES FORMES DU « POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER »

Les transferts conditionnels aux provinces

Le TCSPS, dont on a analysé dans le chapitre précédent la conditionnalité et les modalités de fonctionnement, est une illustration éloquentes du « pouvoir fédéral de dépenser ». On a déjà fait référence au contrôle stratégique que le gouvernement fédéral exerce, dans un champ de compétence provinciale, par l'intermédiaire de ce programme de transfert⁸². On a également rappelé que le TCSPS avait succédé à des formes précédentes de transferts conditionnels, où le gouvernement fédéral exerçait des contrôles pouvant aller jusqu'à la vérification de chaque dépense effectuée⁸³. D'autres transferts conditionnels, dont l'importance financière est moindre, ont également été mis en place par le gouvernement fédéral⁸⁴.

D'autres formes au « pouvoir fédéral de dépenser »

Le « pouvoir fédéral de dépenser » revêt aussi d'autres formes, qui sont également liées, au moins indirectement, aux arrangements financiers entre les gouvernements.

- ♦ Les transferts fédéraux aux personnes constituent la première de ces formes. Les transferts dont il est question sont ceux que le gouvernement fédéral effectue vers les citoyens dans des champs de compétence que la Constitution attribue aux provinces. C'est le cas actuellement des transferts fédéraux aux familles. En 1945, le « pouvoir fédéral de dépenser » a été invoqué pour justifier leur mise en place. Avec les années, ces transferts sont devenus très importants, tant en termes financiers que sur le plan des politiques sociales. Dans le cas de l'assurance-chômage et des pensions de vieillesse, qui étaient

⁸² Voir ci-dessus, chapitre 3, p. 77.

⁸³ Pour plus de détails à ce sujet, voir *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, op. cit., note 6.

⁸⁴ Des transferts conditionnels concernent actuellement la gestion de la main-d'œuvre, l'habitation, les prêts aux étudiants et l'intégration des immigrants. Plusieurs de ces transferts ont d'ailleurs fait l'objet d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. On doit signaler que depuis le début des années soixante, le gouvernement du Québec a accepté à plusieurs reprises des transferts conditionnels, en expliquant qu'il ne voulait pas pénaliser les citoyens québécois qui paient des impôts pour financer ces transferts. Le Québec l'a cependant fait en soulignant toujours que son adhésion à de tels programmes de transfert ne constituait « qu'un pis-aller en attendant une solution satisfaisante à ce problème » (Jean Lesage, mars 1964, dans *SECRÉTARIAT DES AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental, de 1936 à mars 2001*, Québec, p. 134).

initialement des manifestations du « pouvoir fédéral de dépenser », les domaines en cause sont aujourd'hui de compétence fédérale. Il a cependant fallu pour cela qu'une modification soit apportée à la Constitution⁸⁵.

- ♦ Les dépenses directes représentent une autre forme du « pouvoir fédéral de dépenser ». Il s'agit ici des dépenses de programmes qui ne sont pas des transferts, et que le gouvernement fédéral effectue dans des champs de compétence des provinces.

Ce type d'interventions du gouvernement fédéral n'est pas nouveau, mais il a pris récemment beaucoup d'importance. Deux exemples plus récents de dépenses directes de cette nature sont l'instauration du système canadien d'information sur la santé en 1997 et 1998 et la mise en place de la Fondation canadienne des Bourses d'études du millénaire en 1998. Ce programme de dépenses directes a signifié, à lui seul, l'injection par le gouvernement fédéral de 2,5 milliards de dollars dans un champ de compétence des provinces – soit le domaine de l'éducation.

En février 2002, le gouvernement fédéral annonçait une autre ensemble de dépenses directes effectuées en invoquant le « pouvoir fédéral de dépenser », avec le lancement de la stratégie canadienne d'innovation. Cette stratégie comporte une série « *d'objectifs nationaux* » touchant « *les enfants et les jeunes, l'enseignement postsecondaire, la main-d'œuvre adulte et l'immigration* »⁸⁶. Elle prévoit notamment de nouveaux programmes de bourses d'études et de nouvelles dépenses en éducation postsecondaire.

- ♦ Les dépenses fiscales représentent enfin une autre forme du « pouvoir fédéral de dépenser », lorsqu'elles affectent des champs de compétence confiés par la Constitution aux provinces⁸⁷.

C'est le cas par exemple des dépenses fiscales concernant les domaines de l'éducation et de la famille⁸⁸. À lui seul, le coût de la subvention canadienne à l'épargne-études atteint maintenant 1,2 milliard de dollars⁸⁹.

⁸⁵ L'assurance-chômage – maintenant dénommée assurance-emploi – et les pensions de vieillesse étaient, à l'origine, des champs de compétence des provinces. Des amendements constitutionnels ont été adoptés afin de rendre ces transferts conformes au partage constitutionnel des compétences. En 1937, en effet, le comité judiciaire du Conseil privé – qui jouait le rôle de cour de dernière instance à l'époque – avait déclaré inconstitutionnelle une loi fédérale visant à créer un régime pancanadien d'assurance-chômage. Dans le cas des pensions de vieillesse, l'amendement constitutionnel permet au gouvernement fédéral d'intervenir dans ce domaine mais accorde la prépondérance aux législatures provinciales.

⁸⁶ Voir www.strategieinnovation.gc.ca.

⁸⁷ Les dépenses fiscales, qui existent également dans les budgets des provinces, peuvent prendre diverses formes : elles comprennent l'ensemble des revenus non assujettis à l'impôt, les déductions dans le calcul du revenu, les crédits d'impôt, les reports d'impôt et les exemptions de taxe. D'une façon générale, il s'agit des exceptions par rapport à ce qui peut être considéré comme le régime fiscal de base. Voir à ce sujet MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Les dépenses fiscales, édition 2001*, Budget 2002-2003, p. 3.

⁸⁸ On fait notamment référence au crédit d'impôt pour frais de scolarité, au crédit pour études, au transfert des crédits pour études et frais de scolarité, au report des crédits pour études, au crédit au titre d'intérêts sur prêt étudiant, au régime enregistré d'épargne-études, à la subvention canadienne à l'épargne-études, à l'exonération partielle des revenus de bourses d'études, au retrait d'un REÉR pour étude, au crédit aux aidants naturels, à la déduction pour frais de garde d'enfants et au crédit pour frais de préposé aux soins.

⁸⁹ Le gouvernement fédéral considère cette dépense comme une dépense budgétaire mais son existence est liée au régime enregistré d'épargne-études qui, lui, est de nature fiscale. Donnelly, Welch et Young dans leur étude sur le REÉÉ

Ce coût a été multiplié par quatre depuis l'instauration de la mesure, en 1998. Il s'agit, à terme, de l'intervention la plus coûteuse du gouvernement fédéral, parmi les nouvelles dépenses fédérales en éducation.

Toutes ces dépenses fiscales sont susceptibles d'infléchir le comportement des contribuables dans les domaines visés, ce qui équivaut à intervenir dans ces domaines.

TABLEAU 19

INITIATIVES FÉDÉRALES DANS LES CHAMPS DE COMPÉTENCE DES PROVINCES
(en millions de dollars)

Initiatives fédérales	Coût
Santé et services sociaux	
Fonds pour appareils médicaux	1 000
Adaptation des services de santé	800
Technologies de l'information en santé	500
Autres (Amélioration des systèmes d'information sur la santé, Instituts canadiens de recherche en santé, Fonds pour l'adaptation des services de santé, Programme d'action communautaire pour les enfants, Programme canadien de nutrition prénatale, Diabète, Système canadien d'information sur la santé, Fonds d'évaluation des services pour le personnel infirmier)	979
	3 279
Éducation et recherche et développement	
Fondation canadienne des Bourses d'études du millénaire	2 500
Fondation canadienne pour l'innovation (FCI)	1 900
Programme de chaires de recherche	900
Autres (Relier les Canadiens à l'information du savoir, Génôme Canada, Réseaux de centres d'excellence, Diffusion du savoir, Instituts de recherche sylvicole et sciences de la terre, Secrétariat national à l'alphabétisation)	694
	5 994
Politiques familiales	
Prestation fiscale canadienne pour enfants	2 850
Prolongation du congé parental à l'assurance-emploi	900
	3 750
Sécurité du revenu	
Initiative de partenariat en action communautaire et aide aux sans-abri	753
	753
Divers	
(Technologies et pratiques environnementales, Stratégie emploi jeunesse, Développement économique régional, Fonds d'action pour le changement climatique, Réglementation des biotechnologies, Commission canadienne du tourisme, Contenu culturel canadien sur Internet, Renforcement des collectivités et du secteur bénévole, Programme d'accès communautaire, Développement rural)	2 041
	2 041
Total	15 817

Note : Pour plus d'information sur ces mesures, consulter : <http://www.mce.gouv.qc.ca/e/html/e1323001.html>

Source : Secrétariat des affaires intergouvernementales canadiennes.

considèrent que la subvention à l'épargne-études constitue dans les faits une dépense fiscale (« Registered education savings plans : A tax incentive response to higher education access », *Canadian Tax Journal*, 1999).

Afin d'illustrer l'importance de ce phénomène, on peut signaler qu'au total, selon un relevé effectué par le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, la somme des initiatives fédérales dans les champs de compétence des provinces et annoncées dans les budgets fédéraux 1997 à 2000 dépassait les 15 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces.

On doit signaler qu'il n'existe pas de démarcation étanche entre chacune de ces formes d'intervention et les transferts conditionnels aux provinces comme le TCSPS. Lorsqu'un type d'instrument devient moins pertinent, il est remplacé partiellement ou entièrement par une autre forme d'utilisation du « pouvoir fédéral de dépenser ».

- ♦ En enseignement supérieur, par exemple, le gouvernement fédéral a utilisé à différentes époques, et souvent concurremment, des transferts et des dépenses de différents types.
- ♦ Au cours des dernières années, les dépenses directes et les dépenses fiscales ont progressé, alors même que le gouvernement fédéral coupait dans ses transferts conditionnels aux provinces.

Une logique unique, des impacts majeurs

Le « pouvoir fédéral de dépenser » répond à une logique unique : il s'agit pour le gouvernement fédéral, d'intervenir dans des champs de compétence des provinces sans avoir à obtenir pour cela l'adoption d'un amendement de la Constitution. L'utilisation du « pouvoir fédéral de dépenser » affecte pratiquement tous les champs de compétence des provinces, et principalement les services sociaux, les soins de santé et l'éducation postsecondaire. Le « pouvoir fédéral de dépenser » s'exerce ainsi dans des domaines d'intervention cruciaux pour les provinces, touchant certains choix fondamentaux pour les citoyens.

En raison des montants en cause, les interventions du gouvernement fédéral par l'intermédiaire du « pouvoir fédéral de dépenser » ont un impact majeur sur les politiques définies par les provinces dans leurs champs de compétence. Par exemple, le gouvernement du Québec a dû ajuster ses politiques familiales en tenant compte des nouvelles politiques fédérales, et il doit composer de façon permanente avec la multiplication des dépenses fédérales directes en éducation et en santé. Dans le passé, les programmes à frais partagés ont également pu avoir des effets de levier, qui amenaient les provinces à investir plus ou moins rapidement dans certains secteurs. Ces effets sont devenus déstabilisateurs lorsque le gouvernement fédéral s'est retiré de plusieurs programmes, ou, plus globalement, lorsqu'il a diminué l'ensemble des transferts sociaux.

De tels effets sont susceptibles de se reproduire dans les nouveaux secteurs d'intervention du gouvernement fédéral, en santé et en éducation par exemple, où les dépenses directes ponctuelles et visibles sont privilégiées au détriment des dépenses de système, qui demeurent largement à la charge des provinces.

Plus globalement, les différentes initiatives fédérales introduisent des distorsions dans les choix budgétaires des provinces, en privilégiant certains secteurs ou certaines approches au détriment d'autres options. La problématique du « pouvoir fédéral de dépenser » est ainsi directement associée au déséquilibre fiscal : par ce moyen, le gouvernement fédéral limite l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces dans leurs propres champs de compétence.

« Pouvoir fédéral de dépenser » et partage de l'espace fiscal

Toutes les interventions effectuées par le gouvernement fédéral en invoquant un « pouvoir de dépenser » dans les champs de compétence des provinces ont un autre point commun : elles ne sont possibles, en dernière analyse, qu'en raison des ressources dont le gouvernement fédéral dispose, ressources qui sont par ailleurs supérieures à celles qui lui seraient nécessaires pour assumer ses propres compétences.

Comme on le voit, le « pouvoir fédéral de dépenser » est finalement directement lié au partage de l'espace fiscal entre les deux ordres de gouvernement. Un écart fiscal en faveur du gouvernement fédéral ne peut qu'alimenter et encourager une politique d'intervention dans les champs de compétence des provinces, grâce à la possibilité pour le gouvernement fédéral de mobiliser des ressources majeures et de les affecter de façon discrétionnaire dans des domaines considérés comme stratégiquement ou politiquement intéressants.

2. LE QUÉBEC ET LE « POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER »

Face à ce « pouvoir fédéral de dépenser », qui place les provinces dans une position délicate, le Québec a fait preuve d'une grande cohérence, élaborant un ensemble de positions qui sont assumées par tous les gouvernements québécois depuis maintenant un demi-siècle. Cette réponse du Québec au « pouvoir fédéral de dépenser » rejoint en fait la logique de l'équilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement, dans une fédération telle que la fédération canadienne. Elle est d'abord fondée sur le respect de la Constitution canadienne, et débouche sur plusieurs propositions précises, qui mettent en cause directement les relations financières entre les deux ordres de gouvernement.

2.1 *Un instrument fédéral dont la constitutionnalité n'a pas été établie*

Le gouvernement du Québec a toujours affirmé que le « pouvoir fédéral de dépenser » invoqué par le gouvernement fédéral remettait en cause le partage des compétences tel qu'établi par la Constitution, et que pour cette raison, il était contraire à l'esprit même du fédéralisme.

La Commission a effectué une analyse du « pouvoir fédéral de dépenser », en particulier pour disposer d'une évaluation du caractère constitutionnel des transferts conditionnels. On trouvera en annexe 2 du présent rapport les principaux éléments de l'analyse effectuée. Les constatations suivantes ressortent de cette analyse.

- ♦ On doit d'abord noter que le « pouvoir fédéral de dépenser » dans les champs de compétence des provinces ne figure pas dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, ni dans ses amendements ultérieurs. Le « pouvoir fédéral de dépenser » n'a pas été non plus reconnu par la jurisprudence. Un « pouvoir fédéral de dépenser », qui imposerait des conditions équivalentes à l'exercice du pouvoir normatif dans les champs de compétence provinciale, ne fait donc pas partie de la Constitution.
- ♦ L'absence de référence au « pouvoir fédéral de dépenser » dans la Constitution canadienne ne semble pas un oubli : dans la plupart des fédérations qui l'utilisent, ce « pouvoir fédéral de dépenser » est expressément constitutionnalisé. C'est notamment le cas d'une autre fédération dont la Constitution a également été adoptée en 1900 par le parlement britannique – soit la fédération australienne. Il est intéressant de noter que dans ce cas, le même parlement, à la même époque, a intégré dès le départ le « pouvoir fédéral de dépenser » dans les dispositions constitutionnelles d'une autre fédération, alors qu'il s'est abstenu de le faire pour le Canada. L'absence d'une telle mention dans la Constitution canadienne n'est donc pas le fruit du hasard.

- ♦ La Commission constate par ailleurs que le Québec, bien qu'ayant toujours contesté la constitutionnalité du « pouvoir fédéral de dépenser », a cependant hésité à porter le débat devant les tribunaux. Le même phénomène s'est produit du côté du gouvernement fédéral : ce gouvernement, qui invoque régulièrement le « pouvoir fédéral de dépenser », n'a jamais porté de cause sur cette question devant les tribunaux⁹⁰.

Pour la Commission, il apparaît ainsi évident que le « pouvoir fédéral de dépenser » est un instrument d'intervention du gouvernement fédéral dont la constitutionnalité n'est toujours pas établie.

2.2 Les propositions défendues par le Québec

Cette situation, et les enjeux en cause, expliquent la position du Québec quant à une éventuelle validation du « pouvoir fédéral de dépenser ». La seule façon pour le gouvernement fédéral de faire reconnaître en sa faveur le « pouvoir de dépenser » dans les champs de compétence des provinces consisterait à procéder par un amendement constitutionnel formel, comme cela a été effectivement le cas lors de la mise en place de l'assurance-chômage et des prestations de vieillesse.

À partir de cette position de principe, le gouvernement du Québec a cherché, au cours des dernières décennies, à mieux circonscrire le « pouvoir fédéral de dépenser » et à en limiter les effets. Deux propositions ont été formulées à cette fin avec constance – des propositions qui sont d'ailleurs complémentaires. Le Québec a réclamé l'encadrement du « pouvoir fédéral de dépenser » assorti d'un droit de retrait avec compensation, tout en souhaitant par ailleurs une redéfinition du partage effectif de l'espace fiscal, afin d'attaquer le problème à sa source même.

⁹⁰ Pour plus de détails, voir *Le « pouvoir fédéral de dépenser »*, op. cit., note 6.

Les premiers ministres du Québec et le « pouvoir fédéral de dépenser »⁹¹

Depuis un demi-siècle, les différents premiers ministres du Québec ont formulé la même position face au « pouvoir fédéral de dépenser », définissant ainsi une ligne qui n'a jamais varié à cet égard.

À quoi servirait aux provinces le droit de bâtir des écoles et des hôpitaux s'il leur fallait se présenter devant une autre autorité pour obtenir les argents nécessaires? Leur souveraineté en matière d'enseignement et d'hospitalisation serait alors un vain mot. (Maurice Duplessis, octobre 1955).

À mon avis [...], il est très clair que l'administration centrale ne doit pas taxer pour des fins provinciales, et si à un moment donné, dans un avenir rapproché ou éloigné, Ottawa s'accorde là-dessus, il n'y aura plus de conflit dans le domaine fiscal. (Paul Sauvé, septembre 1959).

Le problème constitutionnel soulevé par les programmes conjoints est grave. En pratique, la présence de ces plans réduit l'initiative des provinces dans les champs d'action que la Constitution leur reconnaît et vient même déformer l'ordre de priorités que les provinces désireraient établir dans leurs propres dépenses. De plus, la plupart du temps, ils visent à défrayer le coût d'initiatives qui devraient normalement relever des juridictions provinciales. (Jean Lesage, mars 1964).

Le Québec continue à croire que, idéalement, ce pouvoir fédéral de dépenser dans des matières relevant de la compétence exclusive des provinces devrait tout simplement ne pas exister et que le gouvernement fédéral ferait mieux d'y renoncer tout bonnement. Toutefois, le Québec serait prêt à accepter les propositions fédérales, sous réserve que la formule de compensation des provinces non participantes soit améliorée de telle sorte qu'elles ne soient vraiment pas affectées par l'exercice de leur droit constitutionnel de s'abstenir. (Robert Bourassa, septembre 1970).

Depuis quelques années, Ottawa diminue de façon graduelle mais constante ses transferts financiers aux provinces; il utilise la marge de manœuvre ainsi acquise, non pour réduire la taille de son déficit, mais pour intervenir dans des champs de compétence provinciaux, en utilisant son pouvoir de dépenser. Limiter l'exercice de ce pouvoir qui constitue le moyen privilégié de l'offensive fédérale est devenu une priorité. (René Lévesque, août 1984).

S'il est une chose essentielle au Québec, c'est bien le respect des compétences exclusives du Québec et, plus particulièrement, en matière de santé, de sécurité du revenu, d'éducation, de politique familiale. Depuis trente ans, le gouvernement fédéral cherche à s'immiscer dans les compétences du Québec. Il le fait essentiellement par le biais de ce qu'on appelle un pouvoir de dépenser que le Québec n'a jamais voulu reconnaître, cherchant à protéger ses compétences exclusives. (Lucien Bouchard, juin 1998).

⁹¹ SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser, 1944-1998*, juillet 1998; *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental, de 1936 à mars 2001*, 2001, op. cit., note 83.

L'encadrement du « pouvoir fédéral de dépenser » accompagné d'un retrait avec compensation

L'idée d'encadrer le « pouvoir fédéral de dépenser » a fait l'objet de nombreuses discussions au Québec et au Canada, depuis le début des années soixante. Cette idée est simple : le « pouvoir fédéral de dépenser » serait constitutionnalisé, mais avec un certain nombre de contraintes qui viseraient à préserver l'autonomie du Québec et le respect du partage des compétences. Simultanément, une province qui ne souhaiterait pas adhérer à un programme financé par le gouvernement fédéral pourrait exercer un droit de retrait, et cela avec pleine compensation financière. Dans l'esprit des autorités québécoises, ces deux propositions sont indissociables l'une de l'autre.

L'Accord du lac Meech de 1987 et l'Accord de Charlottetown de 1992, qui, comme on le sait, n'ont pas abouti, comprenaient de telles dispositions. En août 1998, les gouvernements provinciaux s'étaient entendus à Saskatoon sur une nouvelle proposition d'encadrement du « pouvoir fédéral de dépenser », incluant un droit de retrait avec pleine compensation. Cette entente s'est cependant rapidement effritée, et l'Entente-cadre sur l'union sociale de février 1999, que le Québec a refusé de signer, n'encadre pas vraiment le « pouvoir fédéral de dépenser ». Elle ne prévoit de plus aucun mécanisme de retrait avec compensation. Cette entente, qui devait normalement être revue et renouvelée en février 2002, n'est que de nature administrative. Elle n'a donc pas l'autorité d'une entente constitutionnelle, mais son contenu, et le fait que le Québec ait dû s'en dissocier, indiquent la difficulté qu'a le Québec à faire accepter par les autres gouvernements provinciaux la logique du droit de retrait avec compensation.

La redéfinition du partage de l'espace fiscal

L'autre réponse formulée par le Québec au « pouvoir fédéral de dépenser » touche à la source de ce pouvoir, et rejoint directement la problématique du déséquilibre fiscal. Dès le début de la Confédération, le gouvernement du Québec a associé l'utilisation du « pouvoir fédéral de dépenser » au problème du déséquilibre fiscal. La raison en est simple : si le partage effectif des moyens financiers correspondait au partage des compétences, la question du « pouvoir fédéral de dépenser » ne se poserait pas avec la même acuité. Pour cette raison, le Québec a réclamé de façon constante un nouveau partage des ressources fiscales, en même temps qu'il militait en faveur d'un encadrement du « pouvoir fédéral de dépenser ».

On a fait référence, au début du présent rapport, aux travaux de la commission Tremblay. Enquêtant sur les problèmes constitutionnels, cette commission avait mis l'accent sur le partage effectif des moyens financiers, réclamant au terme de ses travaux une occupation exclusive par les provinces du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers. On reviendra plus loin sur la question du partage de l'espace fiscal et sur sa réallocation comme réponse au déséquilibre fiscal. La Commission souhaite simplement

souligner ici que l'analyse du « pouvoir fédéral de dépenser » aboutit de façon naturelle à la question de l'occupation des champs fiscaux.

Le déséquilibre fiscal et le fonctionnement de la fédération

La répartition des ressources au sein de la fédération ainsi que la cohérence entre cette répartition et le partage des compétences sont en fait au cœur même du fonctionnement de la fédération.

- ♦ Le déséquilibre fiscal s'explique en partie par le développement des dépenses fédérales dans les champs de compétence des provinces – avec tous les dysfonctionnements qui en résultent.
- ♦ Ce déséquilibre fiscal alimente en même temps les interventions fédérales, puisqu'il donne à l'un des deux ordres de gouvernement les moyens financiers de s'immiscer dans les champs de compétence de l'autre ordre de gouvernement.

Le « pouvoir fédéral de dépenser » apparaît ainsi comme un révélateur du déséquilibre fiscal, expliquant une partie des difficultés en cause et s'appuyant sur son existence.

TROISIÈME PARTIE

**LES CONSÉQUENCES DU DÉSÉQUILIBRE
FISCAL ET LES RÉPONSES À Y APPORTER**

Le déséquilibre fiscal existant actuellement en faveur du gouvernement fédéral a des conséquences majeures, qui affectent les citoyens dans leur vie quotidienne comme les provinces dans leur gestion des fonctions gouvernementales. Les missions concernées sont en effet parmi les plus importantes que les gouvernements aient à assumer auprès de la population.

Ces conséquences justifient que des modifications d'envergure soient apportées aux relations financières entre les deux ordres de gouvernement.

La troisième et dernière partie du rapport de la Commission comprend ainsi deux chapitres, consacrés respectivement aux effets du déséquilibre fiscal et aux correctifs à y apporter.

- ♦ Dans le chapitre 5, la Commission souligne les conséquences du déséquilibre fiscal.
- ♦ Le chapitre 6 présente les réponses que la Commission propose d'apporter au déséquilibre fiscal. Ces réponses constituent en fait les recommandations formulées par la Commission, à l'issue de ses travaux.

LES CONSÉQUENCES DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Le déséquilibre fiscal, en raison de son ampleur, affecte de façon significative le déroulement des fonctions gouvernementales assurées par les provinces, et donc les prestations de services offertes aux citoyens. De plus, la remise en cause de l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces a pour résultat concret que les choix des citoyens des provinces ne sont pas pris en compte là où ils devraient l'être.

Les conséquences du déséquilibre fiscal affectent ainsi à la fois les citoyens eux-mêmes et la définition ainsi que la formulation des politiques gouvernementales.

Ces conséquences ont en fait déjà été évoquées dans les chapitres précédents. La Commission les reprend et les synthétise ici, en regroupant les effets identifiés sous trois grandes constatations, que l'on va successivement aborder :

- ♦ En premier lieu, les besoins des citoyens sont mal couverts, en raison de l'insuffisance des ressources que les provinces peuvent mobiliser pour y répondre.
- ♦ En deuxième lieu, les prestations de services assurées par les gouvernements souffrent de pertes d'efficacité, à cause des différents dysfonctionnements existant dans les relations financières intergouvernementales.
- ♦ En troisième lieu enfin, l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces est compromise, alors que cette autonomie constitue l'un des fondements du fédéralisme puisqu'elle assure aux citoyens des provinces que leurs choix seront respectés, même s'ils diffèrent de ceux des citoyens du reste de la fédération.

1. LES BESOINS DES CITOYENS SONT MAL COUVERTS

On l'a souligné dès l'analyse des champs de compétence attribués au gouvernement fédéral et aux provinces selon la Constitution : ce sont les provinces qui sont compétentes pour assurer les services prioritaires ou considérés comme tels par les citoyens. En particulier, les trois grandes

missions de santé, d'éducation et de sécurité du revenu leur ont été confiées, ce qui fait que les difficultés budgétaires résultant du déséquilibre fiscal touchent les citoyens dans les domaines d'intervention qu'ils considèrent comme les plus importants.

En raison de ces difficultés budgétaires, les besoins des citoyens ne sont pas couverts comme ils devraient l'être. La situation budgétaire difficile des provinces les a conduites à effectuer des coupures dans les services et à rationner certaines demandes de la population, les budgets consacrés aux grandes missions de l'État n'ayant pas suivi la demande. Des besoins non couverts, difficiles à quantifier, existent en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Le déséquilibre fiscal et les problèmes budgétaires qu'il entraîne pour les provinces rejaillissent sur l'ensemble des services gouvernementaux. Les pressions importantes qui s'exercent dans le domaine de la santé ont en effet réduit la capacité des provinces à répondre aux autres priorités gouvernementales. Dans le cas du Québec, cette situation avait été soulignée par la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux – la Commission Clair – en décembre 2000 :

Ainsi, à moins d'une croissance économique qui entraîne des rentrées fiscales aussi soutenues dans le temps qu'imprévisibles en niveau, le scénario d'évolution des dépenses de santé et de services sociaux le plus vraisemblable, dans la dynamique actuelle, télescoperait donc année après année toutes les autres priorités gouvernementales. Cela rend la situation peu supportable pour le gouvernement, voire critique pour le bon fonctionnement général de l'État⁹².

« Depuis déjà plusieurs années, [...] nous avons eu à supporter des coupures extrêmement drastiques des transferts du gouvernement canadien vers les provinces [...] Ce que cela a eu comme conséquence, c'est de diminuer de façon draconienne l'accès aux soins et aux services de santé »

« Le niveau actuel [des transferts fédéraux] ne permet pas au Québec d'atteindre des objectifs généraux de santé pour la population à desservir. »

Fédération des infirmières et infirmiers du Québec

Le message reçu lors des audiences publiques

Lors des audiences publiques qu'elle a tenues, la Commission a entendu de nombreux témoignages qui confirment l'impact du déséquilibre fiscal et des insuffisances de ressources qu'il entraîne pour le Québec, pour ce qui est de la couverture des besoins.

- ♦ Dans le secteur de la santé, le constat est limpide : ce poste de dépenses est celui qui exerce les plus fortes pressions sur le gouvernement du Québec, celui où les demandes à satisfaire sont les plus importantes, et celui où il y a probablement le plus de besoins non couverts.
- ♦ Dans le secteur de l'éducation, la Commission a été sensibilisée à des difficultés analogues. Les intervenants ont notamment souligné qu'en raison du déséquilibre fiscal et de ses conséquences budgétaires, la société québécoise était forcée de choisir entre la santé de ses citoyens et leur éducation.

⁹² Rapport de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, décembre 2000, p. 149.

« Les compressions apportées aux transferts fédéraux ont réduit la capacité du système de santé du Québec d'absorber l'accroissement de la demande de soins et l'augmentation des coûts, limitant ainsi l'accessibilité et menaçant même la qualité des soins. »

Association des hôpitaux du Québec

« La Fédération est particulièrement inquiète de la hausse fulgurante des coûts actuels et futurs des services de santé et des services sociaux, et de leurs impacts sur le financement de l'éducation »

Fédération des commissions scolaires du Québec

« [...] le déséquilibre fiscal [...] devient un étranglement fiscal, [...] Ottawa [profitant de l'insuffisance des ressources budgétaires des provinces] pour intervenir dans leurs champs de compétence ou encore fixer ses conditions. »

Bloc Québécois

« [...] il y a eu une diminution du transfert social canadien vers les provinces, et des coupures drastiques dans nos universités québécoises. Ce qui a fait que le corps professoral s'est atténué considérablement [...] et là, les bâtiments se sont excessivement détériorés, l'équipement n'a pas été remplacé, bref nos universités ont vécu une période sombre. »

Fédération étudiante universitaire du Québec

« Le gouvernement qui dispose d'un surplus de moyens, le gouvernement fédéral, est celui-là qui semble de moins en moins comprendre le rôle qu'il devrait jouer dans le secteur agricole. »

Union des producteurs agricoles

- ♦ Comme on vient de le souligner, l'impact du déséquilibre fiscal sur la santé et l'éducation se répercute sur les autres programmes gouvernementaux. La Commission a ainsi été saisie des problèmes auxquels sont confrontés les citoyens dans des domaines aussi variés que le développement régional, la lutte contre la pauvreté, le soutien aux aînés ou les préoccupations des jeunes.
- ♦ On constate par ailleurs que même dans les domaines où la compétence constitutionnelle des deux ordres de gouvernement est conjointe, les citoyens ressentent les conséquences du déséquilibre fiscal. La Commission a été informée par les citoyens concernés de la situation propre au secteur agricole, où l'insuffisance des ressources provenant du gouvernement fédéral entraîne une pression additionnelle sur les provinces.

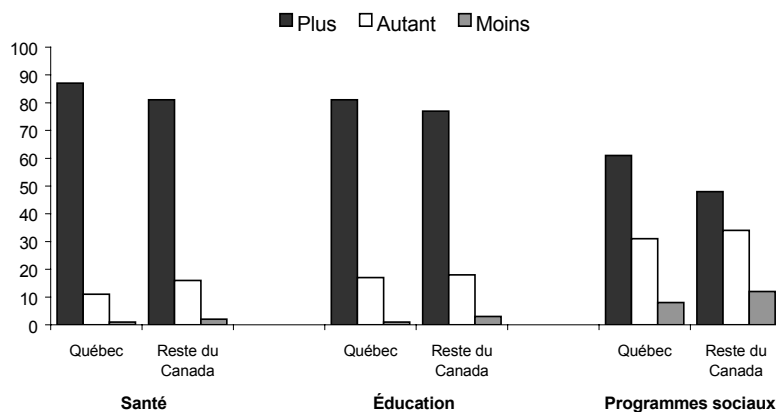
Un avis partagé par l'ensemble de la population

Ce constat concernant la couverture des besoins est partagé par l'ensemble de la population, au Québec comme au Canada. Le sondage effectué à l'initiative de la Commission donne des résultats très clairs à cet égard.

GRAPHIQUE 37

OPINION DES QUÉBÉCOIS ET DES CANADIENS SUR LE NIVEAU DE DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS PAR SECTEUR

Question posée : « Selon vous, les gouvernements devraient-ils dépenser plus, dépenser moins ou à peu près comme maintenant pour [secteur] ? » (réponses en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

- ♦ À la question de savoir si les gouvernements devraient dépenser davantage dans divers secteurs, 81 % des Canadiens ont répondu oui pour la santé, 77 % pour l'éducation et 48 % pour les programmes sociaux.

- ♦ Au Québec, la sensibilisation des citoyens à la nécessité de couvrir davantage les besoins est encore plus marquée : selon le sondage, 87 % des Québécois souhaitent que les gouvernements dépensent davantage dans la santé, 81 % dans l'éducation et 61 % dans les programmes sociaux.

2. LES PRESTATIONS DE SERVICES ASSURÉES PAR LES GOUVERNEMENTS SONT MOINS EFFICACES

Les conséquences du déséquilibre fiscal ne se mesurent pas uniquement en termes de besoins non ou mal couverts. Les différents dysfonctionnements existant dans les relations financières entre les gouvernements font en sorte que les prestations de services offertes aux citoyens subissent des pertes d'efficacité.

La définition, la gestion et la livraison des programmes sociaux et des services publics souffrent en effet directement des problèmes identifiés précédemment, et en particulier des modalités de fonctionnement des programmes de transfert.

« L'élimination de l'arbitraire dans le processus de transferts empêcherait le fédéral de procéder unilatéralement et par surprise comme ce fut le cas lors du remaniement du Transfert Social Canadien. Un système stable, bien compris par tous les intervenants, permettrait une meilleure allocation des ressources à long terme. »

Association des économistes québécois

« Dans de nombreux pays, le système de transferts intergouvernementaux ne repose pas sur une formule établie, et le gouvernement central décide du montant des transferts à sa discrétion. En conséquence, le système de transferts intergouvernementaux de ces pays n'est pas transparent et fait l'objet de tractations politiques, ce qui est une source d'incertitude pour les gouvernements infranationaux. Une telle incertitude décourage la planification fiscale et l'établissement de budgets efficaces ».

Robert D. Ebel⁹³

- ♦ Une première difficulté provient de l'incertitude entourant l'ampleur des sommes distribuées dans le cadre de ces programmes de transfert. On a souligné l'arbitraire avec lequel le gouvernement fédéral utilise sa discrétion en la matière. Cette incertitude a un prix : les provinces ne peuvent planifier leurs interventions en toute confiance quant aux ressources sur lesquelles elles pourront compter en provenance du gouvernement fédéral. Dans les circonstances, elles peuvent difficilement innover.

Le financement effectué dans le cadre des programmes de transfert ne constitue pas une source de revenus fiable pour les provinces. L'expérience des coupures unilatérales effectuées dans le TCSPS, ou les ajustements périodiques et inattendus apportés aux versements de péréquation dictent la prudence à cet égard.

L'un des experts invités à l'automne par la Commission pour présenter un éclairage international sur le déséquilibre fiscal, Robert D. Ebel de la Banque mondiale, a confirmé l'incidence directe de transferts intergouvernementaux inefficaces sur la planification gouvernementale et budgétaire.

- ♦ Certaines modalités de versement des transferts introduisent une dynamique qui fausse la priorisation des besoins à couvrir. Le cas des fiducies du TCSPS est particulièrement illustratif à cet égard : les ressources versées dans ce cadre sont non récurrentes, et la mécanique des fiducies soumet les provinces à une pression politique qui peut les empêcher de gérer ces ressources de la façon la plus efficace qui soit.

⁹³ Recueil de textes pour le Symposium international sur le déséquilibre fiscal, op. cit., note 8, pp. 160 et 161.

« Ces fonds sont de durée limitée, quatre ans pour la plupart, avec aucune garantie de continuité. On va se retrouver à développer des choses à partir de tel fonds avec aucune garantie qu'au bout de quatre ans, on pourra continuer à financer ces choses-là. »

Association des CLSC et CHSLD du Québec

« L'utilisation de ressources excédentaires par le fédéral soit pour envahir directement ou indirectement des juridictions qui ne sont pas les siennes ou pour des dépenses déterminées arbitrairement, pourrait entraîner des conséquences graves en terme d'équité et d'efficacité au sein de la fédération canadienne. »

Association des économistes québécois

« On a un système où le dollar d'impôt qui part des poches d'un contribuable québécois chemine vers le gouvernement fédéral, qui lui le prend, le retourne dans ses transferts, le filtre à travers des programmes, des conditions dans certains cas, pour qu'il retombe finalement dans des programmes qui sont administrés par des provinces partout au Canada, qui elles, vont ensuite traduire ça en services. [...] Il y a là une faiblesse très importante dans l'administration des fonds publics. »

Parti libéral du Québec

Les provinces sont en effet incitées à dépenser le plus rapidement possible les sommes qu'elles ont reçues, au lieu de planifier sur une longue période les fonds transférés par le gouvernement fédéral.

- ♦ Le déséquilibre fiscal ne se manifeste pas seulement par des coupures dans les ressources transférées du gouvernement fédéral. Il prend la forme également d'interventions fédérales dans les champs de compétence des provinces, lorsqu'est invoqué le « pouvoir fédéral de dépenser ». Les pertes d'efficacité proviennent ici des dédoublements que provoque cette intervention fédérale dans des domaines de compétence provinciale. Lors des audiences publiques, de nombreux intervenants sont venus signaler à la Commission les conséquences concrètes de ces dédoublements et de ces interventions non souhaitées.

- La coexistence de deux ordres de gouvernement dans le même domaine d'intervention constitue en soi une source de coûts additionnels. Des problèmes de coordination surgissent de ces dédoublements, les priorités privilégiées par le gouvernement fédéral affectant souvent les objectifs poursuivis par le Québec dans ce même domaine.
- Par ailleurs, la présence simultanée de deux ordres de gouvernement dans un même domaine d'intervention pose tout le problème de l'imputabilité. Il peut devenir très difficile d'identifier l'ordre de gouvernement véritablement responsable de la prise de telle ou telle décision, ce qui rejaillit sur le fonctionnement même du système démocratique et sur la clarté de la sanction politique qui en est la clef.

Dans une fédération, l'imputabilité pose toujours un problème spécifique, en raison de la présence de deux ordres de gouvernement. Cette imputabilité sera cependant d'autant plus imprécise que la répartition des compétences est confuse – ce qui est le cas lorsque le gouvernement fédéral intervient dans les champs de compétence des provinces.

Lors de sa présentation devant la Commission, le chef du Parti libéral du Québec a ainsi souligné le lien direct existant entre « l'imputabilité des gouvernements [que l'on doit] accroître [et l'accès de ces] gouvernements [à] des recettes fiscales qui correspondent effectivement à leurs responsabilités, [si l'on veut avoir des gouvernements qui prennent les meilleures décisions possible pour les citoyens] »⁹⁴.

⁹⁴ « On doit aussi accroître l'imputabilité des gouvernements. Les gouvernements doivent lever des recettes fiscales qui correspondent effectivement à leurs responsabilités. Pour moi, c'est une question très importante si on veut que les gouvernements prennent les meilleures décisions possible pour les citoyens. » M. Jean Charest, présentation devant la Commission sur le déséquilibre fiscal, Montréal, 21 novembre 2001.

Imputabilité, gouvernement responsable et transparence

L'imputabilité est un concept fondamental, intimement lié aux notions de gouvernement responsable et de transparence. Le concept d'imputabilité s'applique à des situations qui peuvent varier, mais dans tous les cas, il réfère à la possibilité d'identifier les responsabilités d'un acteur, d'une institution ou d'un gouvernement. En d'autres termes, on dira que les gouvernements sont imputables lorsque les citoyens savent à qui attribuer les responsabilités pour une politique donnée, ou lorsqu'ils savent qui blâmer et qui créditer pour une politique publique en particulier⁹⁵.

Pour les citoyens d'une fédération, il est en général plus difficile que pour ceux d'un pays unitaire de déterminer quel ordre de gouvernement est responsable pour un secteur ou une politique spécifiques⁹⁶. La difficulté, cependant, s'avère d'autant plus importante lorsque la division des champs de compétence n'est pas respectée. C'est ce qui se produit lorsqu'il y a déséquilibre fiscal. Dans l'administration des soins de santé, par exemple, domaine qui préoccupe particulièrement les citoyens, les Canadiens ont beaucoup de difficultés à identifier clairement les rôles et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement. Ils semblent surestimer la contribution financière du gouvernement fédéral et, plus généralement, ne pas savoir exactement qui est responsable de quoi⁹⁷.

3. L'AUTONOMIE DÉCISIONNELLE ET BUDGÉTAIRE DES PROVINCES EST COMPROMISE

À un niveau encore plus fondamental, le déséquilibre fiscal soulève toute la question du respect de l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces.

Là aussi, de nombreux intervenants sont venus souligner devant la Commission ce qu'impliquait concrètement l'intervention du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces, pour ce qui est des priorités retenues et de leur mise en œuvre.

La Fondation canadienne pour l'innovation

Un exemple caractéristique est celui de la Fondation canadienne pour l'innovation. Cette fondation a notamment pour mandat d'octroyer des subventions aux universités. Ce faisant, elle interfère avec les décisions prises dans ce secteur dans le cadre des politiques provinciales. Le gouvernement fédéral peut en arriver à faire modifier les priorités de recherche et d'enseignement des universités, même si ces institutions relèvent directement des provinces et exercent leurs activités dans un champ de compétence provincial.

« Je vais prendre comme exemple concret la Fondation canadienne pour l'innovation [...] L'un des problèmes, c'est que cette intervention du gouvernement fédéral change des priorités de recherche et d'enseignement au niveau d'une université. »

Fédération québécoise
des professeures et
professeurs d'université

⁹⁵ THOMAS, Paul G., « La nature changeante de l'imputabilité », dans B. Guy et Donald J. Savoie (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, 1998.

⁹⁶ DONALD V., Smiley, *The Federal Condition in Canada*, 1987, pp.19 et 60.

⁹⁷ CUTLER, Fred, *Federalism and Accountability: Can Voters Cope with Federalism?*, présentation lors de l'Assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, mai 2001.

« La Fondation canadienne pour l'innovation se préserve le droit de reclasser les priorités du gouvernement du Québec, mais ne finance que 40 % de ces infrastructures [...] Donc, pour nous, cela a une influence directe sur la formation des étudiants, parce que l'université est souvent bailleur de fonds dans ces projets. »

Fédération étudiante universitaire du Québec

« L'imposition de conditions fédérales soulève néanmoins la question de la légitimité des interventions du gouvernement fédéral dans la définition de programmes de responsabilité provinciale. [...] l'interprétation stricte des cinq principes de la Loi canadienne sur la santé et l'obligation de s'y conformer pour l'obtention de financement nuisent au développement de nouvelles initiatives. »

Parti libéral du Québec

De nombreux intervenants du milieu de l'éducation ont tenu à souligner devant la Commission le malaise qu'ils ressentaient face à la Fondation canadienne de l'innovation. Dans le domaine de la santé, des commentaires analogues ont été formulés concernant les différents fonds mis en place par le gouvernement fédéral, notamment pour financer l'acquisition des appareils médicaux et pour soutenir l'utilisation dans le domaine de la santé des technologies de l'information.

La Loi canadienne sur la santé

Dans le secteur de la santé, la *Loi canadienne sur la santé* est un autre exemple de l'intervention du gouvernement fédéral dans la définition des politiques provinciales – le moyen utilisé étant cette fois-ci le lien établi entre les principes définis dans cette loi et le versement des paiements de transferts au titre du TCSPS.

On a déjà évoqué la situation créée par le lien établi entre le TCSPS et la *Loi canadienne sur la santé*. On se trouve placé dans un contexte où des normes définies par le gouvernement fédéral conditionnent les paiements de transferts provenant de ce même gouvernement – paiements venant financer une partie des dépenses provinciales dans un domaine où elles ont pleine compétence. Pour sa part, le Québec a maintes fois souligné que tout en étant en accord avec les principes sous-jacents à la *Loi canadienne sur la santé*, il ne pouvait accepter que le gouvernement fédéral établisse ainsi des contraintes dans un champ de compétence qui lui a été confié par la Constitution.

Dans le mémoire qu'il a déposé devant la Commission, le Parti Québécois a souligné les conséquences du déséquilibre fiscal sur l'établissement des priorités en matière de santé. Le mémoire constate notamment qu'« *en instituant un système de pénalités financières pour toute dissidence, le fédéral peut dorénavant établir les priorités pour les provinces [...] il peut dès lors empiéter définitivement dans les champs de compétence propres aux provinces* »⁹⁸.

Dans son premier rapport d'étape, rendu public en février 2002, la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada présidée par Roy Romanow a souligné la discrétion que s'est donné le gouvernement fédéral en la matière, puisque selon la commission Romanow « *le gouvernement fédéral est le seul habilité à interpréter la Loi canadienne sur la santé* », dans un contexte où cette loi « *ne renferme ni définition ni description claire de ces principes* », ce qui « *laisse beaucoup de place à l'interprétation* »⁹⁹.

⁹⁸ Mémoire déposé à la Commission par le Parti Québécois, p. 13.

⁹⁹ COMMISSION SUR L'AVENIR DES SOINS DE SANTÉ AU CANADA, *Rapport d'étape*, février 2002, pp. 14 et 15.

Le point de vue du gouvernement fédéral

La Commission souhaite faire remarquer que la création même de la commission Romanow est une illustration de l'intervention du gouvernement fédéral dans un champ de compétence provincial, d'autant plus éclairante sur les intentions fédérales que trois gouvernements provinciaux – le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan¹⁰⁰ – ont confié au cours des derniers mois à des commissions des mandats de réflexion et de consultation concernant justement l'avenir des soins de santé qu'ils ont à administrer.

La *Loi canadienne sur la santé* est devenue un irritant majeur pour certaines provinces, la contrainte qu'elle représente dans les choix gouvernementaux étant ressentie de plus en plus négativement, alors que dans le même temps le gouvernement fédéral réduisait les transferts servant à financer ce même domaine. Du point de vue du gouvernement fédéral, la *Loi canadienne sur la santé* correspond à l'idée selon laquelle certaines valeurs communes sont partagées par l'ensemble des Canadiens, le gouvernement fédéral ayant le mandat d'en assurer le respect. Les autorités fédérales postulent ainsi une identité, des valeurs et des préférences communes à tous les citoyens du Canada, sans référence au fait que le Canada est une fédération précisément parce qu'il regroupe des sociétés ayant des identités distinctes, des valeurs spécifiques et des préférences différentes.

L'implication pour les citoyens du Québec

L'approche du gouvernement fédéral a une implication concrète pour les citoyens des provinces. Elle limite en fait la possibilité pour ces citoyens d'effectuer des choix différents de ceux des autres provinces.

Le Québec, en particulier, qui a des besoins spécifiques et des préférences collectives liés à sa situation unique en Amérique du Nord, est évidemment très sensible à cette capacité d'effectuer ses propres choix dans des domaines aussi fondamentaux que la santé, l'éducation ou l'aide sociale. Le Québec a construit avec les années un modèle original et cohérent de politiques sociales. Les interventions fédérales s'avèrent souvent problématiques à cet égard, car elles ne tiennent pas suffisamment compte de ce modèle et de cette cohérence¹⁰¹.

¹⁰⁰ Québec : *Les solutions émergentes*, Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, décembre 2000. Alberta : *A Framework for Reform*, Premier's Advisory Council on Health, décembre 2001. Saskatchewan : *Caring for Medicare, Sustaining a Quality System*, Commission on Medicare, avril 2001.

¹⁰¹ Voir VAILLANCOURT, Yves, « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne ».

Les priorités des citoyens

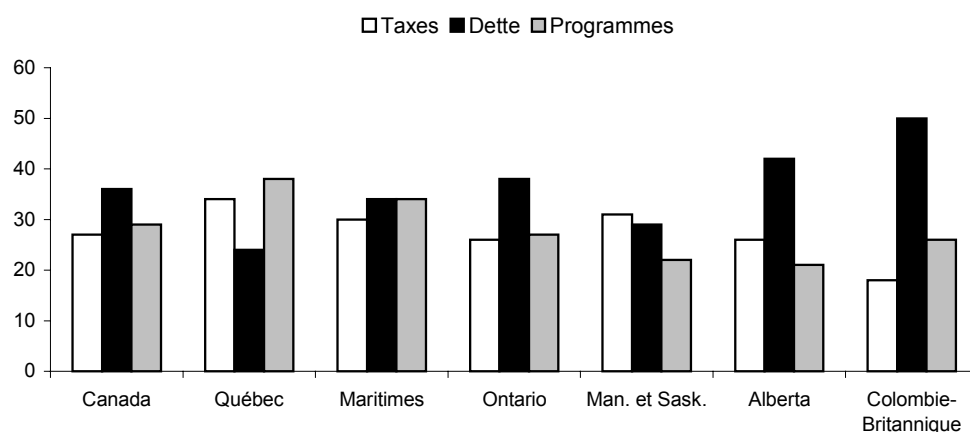
Le sondage effectué à l'initiative de la Commission illustre tout à la fois la sensibilité particulière des Québécois à certains choix sociaux et la diversité des priorités formulées en la matière, selon les provinces.

Les Québécois et les Canadiens ont été interrogés sur les priorités qu'ils privilégiaient, pour ce qui est de l'utilisation d'éventuels surplus budgétaires. On constate que le Québec est la seule province canadienne où les citoyens souhaitent majoritairement que les surplus servent d'abord à bonifier les programmes sociaux. En Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, la première priorité des citoyens est le remboursement de la dette, tandis que dans les Prairies, les citoyens privilégient plutôt la réduction des impôts.

GRAPHIQUE 38

OPINION DES QUÉBÉCOIS ET DES CANADIENS SUR L'UTILISATION DES SURPLUS DES GOUVERNEMENTS

Question posée : « Comment, selon vous, devraient être utilisés les surplus des gouvernements ? Est-ce que la première priorité devrait être de baisser les taxes, de réduire la dette ou d'améliorer les programmes sociaux » (réponses en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Des réponses à la mesure des problèmes soulevés

On voit donc que le déséquilibre fiscal et la réduction de l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces qu'il implique réduisent la capacité des citoyens de ces provinces d'effectuer leurs propres choix, dans les domaines définis par la Constitution – ce qui constitue pourtant le fondement même du fédéralisme.

Le déséquilibre fiscal constitue donc bien un dysfonctionnement du système fédéral. Ses conséquences sont tout à fait majeures, pour les citoyens comme pour les deux ordres de gouvernement. Les réponses qui doivent y être apportées sont à la mesure des problèmes soulevés.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Les travaux de la Commission ont permis de confirmer l'existence et l'ampleur d'un déséquilibre fiscal structurel au détriment des provinces, au sein de la fédération canadienne. Ils ont conduit à en préciser les causes, et on vient d'en souligner les principales conséquences – des conséquences qui sont tout à fait majeures.

Face à ce dysfonctionnement du fédéralisme canadien, la Commission a formulé des réponses qui, d'après elle, devraient permettre de remédier à la situation actuelle. Ces réponses constituent les recommandations formulées par la Commission à l'issue de ses travaux.

Pour mettre fin au déséquilibre fiscal, des transformations d'envergure devraient être apportées aux relations financières intergouvernementales, au sein du Canada. Les transformations identifiées par la Commission permettent de dessiner ce que devrait être une fédération canadienne respectant davantage les principes du fédéralisme, à court comme à moyen terme.

Ces transformations sont recommandées par la Commission afin de répondre à deux préoccupations globales :

- ♦ L'équilibre fiscal au sein de la fédération doit être rétabli, ce qui implique tout à la fois 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 ».
- ♦ Il faut également se donner les moyens de répondre, dans l'avenir, à toute nouvelle cause de déséquilibre dans les relations financières entre les deux ordres de gouvernement, ces relations financières étant essentiellement dynamiques et évolutives.

Les recommandations de la Commission sont présentées en fonction de ces deux préoccupations.

1. RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE FISCAL AU SEIN DE LA FÉDÉRATION

L'équilibre fiscal au sein de la fédération doit être impérativement rétabli, la Commission en est convaincue, si l'on souhaite respecter le principe fédéral dans toutes ses implications financières. Ce rétablissement passe par un meilleur partage des ressources au sein de la fédération canadienne, qui implique quatre types de modifications à la situation actuelle :

- ♦ Les provinces doivent bénéficier de moyens financiers supplémentaires, pour répondre aux besoins qu'elles ont à satisfaire dans leurs champs de compétence.
- ♦ Il faut modifier les modalités selon lesquelles ce partage des ressources est actuellement effectué, en abolissant le TCSPS et en libérant un nouvel espace fiscal en faveur des provinces.
- ♦ Le programme de péréquation doit être amélioré.
- ♦ On doit contrer le « pouvoir fédéral de dépenser ».

1.1 Des moyens financiers supplémentaires pour les provinces

Il est évident que le rétablissement de l'équilibre fiscal au sein de la fédération canadienne passe d'abord par un réajustement des moyens financiers sur lesquels les provinces peuvent compter. La Commission s'est attachée à préciser l'ampleur d'un tel réajustement, dans le cas du Québec. À cette fin, elle a voulu prendre en compte à la fois la situation financière québécoise – en évaluant les besoins financiers à satisfaire – et la capacité du gouvernement fédéral de maintenir son équilibre financier, après un tel réajustement.

Les résultats de cette analyse sont les suivants.

Les besoins financiers du Québec

Dans son étude, le Conference Board a établi le déficit structurel du Québec à environ 2 milliards de dollars à court terme. Toutefois, au cours des vingt prochaines années, ce déficit atteindrait en moyenne 3 milliards de dollars annuellement.

TABLEAU 20

**SOLDES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
ET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**
(en milliards de dollars)

	Année			Moyenne quinquennale			Moyenne annuelle
	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2010	2011-2015	2016-2020	
Solde budgétaire du gouvernement du Québec	-1,8	-2,2	-2,6	-2,5	-3,3	-4,2	-3,2
Solde budgétaire du gouvernement fédéral	0,2	2,1	2,3	11,6	30,8	67,8	30,9

Source : Conference Board du Canada.

La Commission est donc d'avis que le Québec devrait bénéficier annuellement de moyens financiers supplémentaires d'**au moins 2 milliards de dollars à court terme et de 3 milliards de dollars à moyen terme**, pour corriger le déséquilibre fiscal qui prévaut actuellement entre les deux ordres de gouvernement.

Cette somme est importante, mais elle correspond à l'impact qu'ont eu, au Québec, les coupures effectuées par le gouvernement fédéral dans ses transferts aux provinces. Comme on l'a vu précédemment, lorsque l'on mesure l'ampleur du désengagement fédéral par rapport à la croissance des besoins, on constate que pour la seule année 2001-2002, le manque à gagner du Québec s'est chiffré à 2,2 milliards de dollars¹⁰².

La capacité financière du gouvernement fédéral

Pour l'ensemble du Canada, le besoin en ressources chiffré par la Commission implique que les provinces bénéficient d'un réajustement de leurs moyens financiers d'au moins 8 milliards de dollars à court terme. Cette somme est supérieure aux surplus fédéraux, tels qu'estimés par le Conference Board pour les cinq prochaines années. Toutefois, dès 2007-2008, et toujours selon le Conference Board, le gouvernement fédéral disposerait de surplus suffisamment importants pour financer un tel réajustement : ces surplus atteindraient en effet 11,8 milliards de dollars en 2007-2008.

¹⁰² Voir ci-dessus, chapitre 3, p. 91.

Sur cette question de la capacité fédérale à financer le réajustement recommandé, la Commission tient à formuler les remarques suivantes :

- ♦ En premier lieu, dans son étude, le Conference Board n'a pas pu tenir compte de la dernière annonce faite par le gouvernement fédéral concernant la situation budgétaire de l'année 2001-2002. Le 12 février 2002, le gouvernement fédéral a rendu public le montant du surplus accumulé, qui atteignait 13,4 milliards de dollars au 31 décembre 2001. L'estimation du Conference Board, selon laquelle le surplus de 2001-2002 s'établirait à 5,6 milliards de dollars, est donc conservatrice – de même d'ailleurs que les surplus anticipés pour les années suivantes.
- ♦ En deuxième lieu, l'expérience récente enseigne que la marge de manœuvre réelle du gouvernement fédéral est chaque année nettement supérieure aux surplus annoncés, et cela depuis maintenant près de six ans. Selon le budget 2001 du gouvernement fédéral, les surplus cumulés pour la période 1997-1998 à 2003-2004 se seraient établis à 41,8 milliards de dollars. Or, en 2004, la marge de manœuvre aura effectivement atteint 238 milliards de dollars, dont 46 milliards de dollars pour la seule année 2001-2002. Plutôt que d'utiliser cette marge de manœuvre pour rétablir l'équilibre fiscal au sein de la fédération, le gouvernement fédéral l'a affectée à de nouvelles dépenses – souvent dans les champs de compétence des provinces – à la réduction des impôts et au remboursement de la dette.

TABLEAU 21

**SURPLUS ANNONCÉS ET MARGE DE MANŒUVRE AVANT MESURES DU
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEPUIS LE BUDGET DE 1997**
(en milliards de dollars)

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Surplus annoncés (incluant les réserves pour éventualités)	3,5	2,9	12,3	17,1	1,5	2,0	2,5	41,8
▪ Nouvelles dépenses	4,0	7,5	10,8	12,8	18,7	19,6	20,2	93,6
▪ Baisses d'impôts	0,2	2,2	6,2	14,1	25,4	25,3	29,5	102,9
Marge de manœuvre avant mesures	7,7	12,6	29,3	44,0	45,6	46,9	52,2	238,3

Source : *Budget 2001*, ministère des Finances du Canada, p. 184.

1.2 L'abolition du TCSPS et le nouveau partage de l'espace fiscal

La deuxième recommandation de la Commission concerne les modalités selon lesquelles le réajustement des moyens financiers des provinces devrait être effectué. Pour la Commission, ce réajustement implique une profonde transformation des programmes de transfert. Plus précisément, la Commission est convaincue de la nécessité d'abolir le TCSPS et de le remplacer par un espace fiscal libéré en faveur des provinces.

Le TCSPS : un programme de transfert à abolir

La bonification du TCSPS est le premier moyen identifié par les provinces pour réajuster leurs moyens financiers. C'est ainsi qu'en août 2001, les premiers ministres et les ministres des Finances des provinces ont adopté unanimement une proposition qui se lit comme suit :

*Les premiers ministres ont invité le premier ministre du Canada à se joindre à eux en donnant suite à son engagement de conclure des arrangements fiscaux satisfaisants et durables à court et moyen terme, incluant [...] la restauration du financement fédéral dans le cadre du TCSPS à au moins 18 % avec la mise en place d'un mécanisme d'indexation approprié [...]*¹⁰³.

Le Québec s'est joint au consensus, puisque la proposition mentionnait explicitement, dans les arrangements fiscaux à conclure avec le gouvernement fédéral, « des travaux sur d'autres mécanismes pour le TCSPS incluant des transferts de points d'impôt à titre d'alternative possible au transfert en espèces actuellement versées [sic] dans le cadre du TCSPS »¹⁰⁴.

Pour la Commission, une bonification du TCSPS ne constitue pas une solution satisfaisante. Elle permettrait bien sûr aux provinces de disposer de moyens financiers supplémentaires, mais les autres dysfonctionnements identifiés dans le présent rapport ne seraient pas réglés pour autant.

- ♦ Il n'y aurait aucune garantie à long terme concernant le maintien du financement fédéral. Des coupures comme celles que le gouvernement fédéral a effectuées depuis le début des années quatre-vingt seraient toujours possibles.
- ♦ Les conditions accompagnant le TCSPS seraient toujours en vigueur, et leur impact serait même renforcé, en raison de la bonification apportée au programme.
- ♦ Il n'y a en fait aucune logique à permettre au gouvernement fédéral de prélever des impôts et taxes pour les retourner aux provinces sans tenir

¹⁰³ *Des soins de santé viables pour les Canadiens*, Communiqué de presse, Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Victoria (Colombie-Britannique), du 1^{er} au 3 août 2001.

¹⁰⁴ *Ibid.*

compte de leurs besoins respectifs, afin de leur permettre de financer des dépenses dans leurs champs de compétence. Il serait beaucoup plus simple et rationnel de donner aux provinces la possibilité de prélever directement ces impôts et taxes auprès des contribuables, de définir les impôts et taxes en fonction des besoins à couvrir, et de rendre compte ensuite aux citoyens de l'usage qui en aurait été fait.

Pour la Commission, le rétablissement de l'équilibre fiscal passe donc d'abord par l'**abolition du TCSPS**.

La véritable solution : un nouveau partage de l'espace fiscal

L'alternative à une bonification du TCSPS est la libération d'un nouvel espace fiscal au bénéfice des provinces. Selon cette approche, les provinces ne recevraient plus de transferts financiers fédéraux au titre du TCSPS, mais en contrepartie, le gouvernement fédéral évacuerait en leur faveur une partie de l'espace fiscal qu'il occupe actuellement.

Globalement, le fardeau fiscal des contribuables ne devrait pas être affecté par cette opération : seule la répartition des impôts et taxes entre les deux ordres de gouvernement serait en effet modifiée.

La libération d'un espace fiscal en faveur des provinces permettrait de corriger le déséquilibre fiscal en s'attaquant à toutes les causes du phénomène.

- ♦ Un nouvel espace fiscal pour les provinces signifie un financement assuré et prévisible. Comme on l'a souligné dans le rapport, le caractère arbitraire des décisions fédérales, pour ce qui est des sommes affectées au TCSPS, constitue sans conteste l'une des principales causes du déséquilibre fiscal. En occupant un espace fiscal additionnel, le Québec et les autres provinces percevraient directement auprès des contribuables l'ensemble des revenus nécessaires au financement des programmes de santé, d'éducation et de sécurité du revenu, et ne risqueraient plus de voir leur financement amputé sans préavis.
- ♦ Un nouveau partage de l'espace fiscal est synonyme d'une imputabilité accrue. Un tel partage ferait en sorte que l'ordre de gouvernement qui est responsable de la prestation de services serait également celui qui est responsable du prélèvement de l'ensemble des revenus nécessaires pour financer cette prestation. Les contribuables seraient ainsi pleinement en mesure d'évaluer les décisions de leurs gouvernements – notamment à l'égard du niveau des services et de leur qualité, mais aussi pour ce qui est de l'importance du fardeau fiscal.
- ♦ L'occupation d'un nouvel espace fiscal par les provinces serait bien évidemment inconditionnelle, contrairement au TCSPS actuel. L'évacuation d'un espace fiscal occupé jusqu'ici par le gouvernement

fédéral limiterait donc d'autant l'intervention de ce gouvernement dans les champs de compétence des provinces.

La Commission recommande le remplacement du TCSPS par un **nouveau partage de l'espace fiscal**, en raison du caractère **assuré et prévisible** de la source de financement à laquelle les provinces auraient ainsi accès, de son caractère **inconditionnel** et de l'imputabilité accrue qui en résulterait.

Le nouveau partage de l'espace fiscal : les deux choix possibles

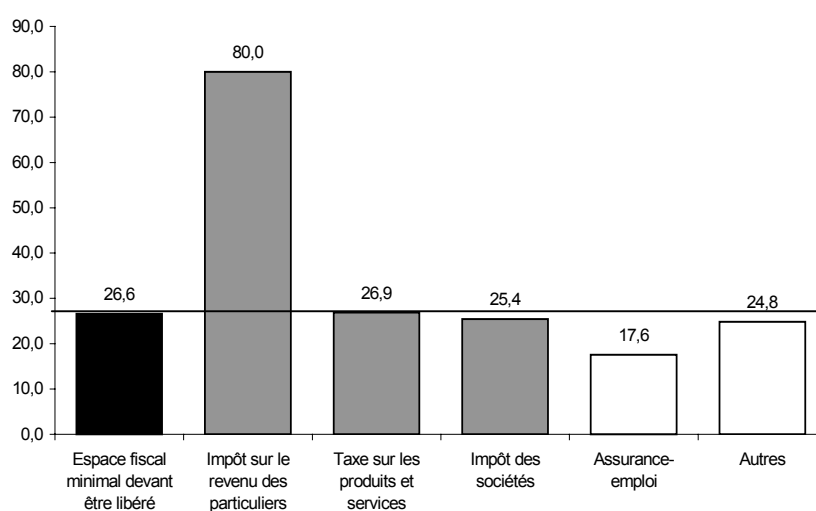
La Commission a utilisé deux critères pour analyser les options envisageables afin de réaliser un nouveau partage de l'espace fiscal.

- ♦ Le premier critère est celui de la taille du champ fiscal où un tel partage pourrait être effectué au profit des provinces. Il faut que le champ concerné soit suffisamment important, afin que le nouvel espace fiscal libéré en faveur des provinces corresponde au montant des besoins à couvrir, tel que chiffré précédemment.

Les transferts financiers au titre du TCSPS totaliseront, en 2002-2003, 18,6 milliards de dollars, et on a évalué à au moins 8 milliards de dollars le montant du réajustement financier à effectuer en faveur des provinces. Seuls les champs de l'impôt sur le revenu des particuliers, de la taxe sur les produits et services (TPS) et de l'impôt des sociétés produisent des revenus de cet ordre.

GRAPHIQUE 39

**ESPACE FISCAL MINIMAL DEVANT ÊTRE LIBÉRÉ ET SOURCES DE REVENUS
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 2002-2003**
(en milliards de dollars)



Source : Budget 2001, ministère des Finances du Canada.

- ♦ Le deuxième critère est celui de la stabilité des revenus. Ce critère revêt une grande importance, étant donné la nature des besoins que les revenus permettront de financer, et la nécessité pour les provinces de pouvoir planifier à moyen et long terme leur intervention à cette fin. Comme on l'a souligné au chapitre 2, l'impôt des sociétés se caractérise par une forte variabilité : ce champ fiscal semble donc peu approprié pour assurer le financement de la santé et de l'éducation, qui supposent un accès à des ressources stables et prévisibles.

Pour cette raison, la Commission a limité son analyse des options possibles à un nouveau partage de l'espace fiscal concernant l'impôt sur le revenu des particuliers et la TPS.

Deux scénarios sont ainsi concevables, de l'avis de la Commission :

- ♦ Le remplacement du TCSPS par l'occupation par les provinces de la totalité du champ de la TPS fédérale, ce qui représente des ressources de 27 milliards de dollars¹⁰⁵.
- ♦ Le remplacement du TCSPS par l'évacuation d'une partie – soit 26 milliards de dollars – du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers fédéral.

Pour chacun de ces deux scénarios, la Commission a analysé les impacts financiers du nouveau partage fiscal effectué sur les finances publiques du Québec, les avantages et inconvénients des deux options ainsi que les conséquences de ce nouveau partage sur les finances publiques fédérales.

1.2.1 Les impacts financiers pour le Québec

Le calcul des impacts financiers de chacun des deux scénarios pour le Québec a été effectué à partir des données provenant de l'étude du Conference Board. Le montant du TCSPS retenu dans ce calcul inclut l'« abattement spécial du Québec », puisqu'en raison du mode de calcul du gouvernement fédéral, cet abattement constitue en fait une modalité de paiement de l'actuel programme de transfert¹⁰⁶.

On a par ailleurs fait l'hypothèse qu'aucune modification n'était apportée au programme actuel de péréquation : comme on va le voir, ce programme interfère de façon automatique dans les résultats, puisque chacun des deux scénarios implique une modification des taux de taxation moyens des provinces – et donc des versements effectués au titre de la péréquation aux provinces les moins nanties.

¹⁰⁵ Comme on le verra plus loin, l'espace fiscal libéré à l'impôt sur le revenu des particuliers est inférieur à celui de la TPS en raison des impacts à la péréquation.

¹⁰⁶ Voir en *Appendice 7*, p. 205.

Selon l'évaluation qu'en a faite la Commission, les deux scénarios de nouveau partage de l'espace fiscal auraient les impacts financiers suivants.

- ♦ Dans le cas du premier scénario, celui concernant l'impôt sur le revenu des particuliers, et en tenant compte de l'impact automatique sur les versements de péréquation, le remplacement du TCSPS par l'occupation d'un nouvel espace fiscal signifierait que le Québec contrôle dorénavant 58 % de cet impôt, comparativement à 41 % actuellement.
- L'impact combiné de ce nouveau partage de l'espace fiscal et des versements de péréquation permettrait d'augmenter les moyens financiers du Québec de 1,8 milliard de dollars en 2002-2003, de 2,7 milliards de dollars annuellement au cours de la période 2005-2010 et de 4,9 milliards de dollars par année pendant la période 2016-2020.
- L'impact des versements de péréquation serait loin d'être négligeable : pour 2002-2003, par exemple, les versements résultant de l'impact automatique du nouveau partage de l'espace fiscal sur la péréquation atteindraient 1,2 milliard de dollars, soit environ le cinquième de l'espace fiscal dont disposerait le Québec.

TABEAU 22

IMPACT AU QUÉBEC DE L'ABOLITION DU TCSPS ET DE SON REMPLACEMENT PAR UN ESPACE FISCAL DE 26 MM\$ À L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS
(en milliards de dollars)

	Année			Moyenne quinquennale		
	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2010	2011-2015	2016-2020
Solde budgétaire selon le Conference Board	-1,8	-2,2	-2,6	-2,5	-3,3	-4,2
Scénario :						
▪ Abolition du TCSPS	-4,7	-5,1	-4,8	-5,4	-6,2	-7,2
▪ Espace fiscal à l'impôt sur le revenu des particuliers	5,3	5,5	5,8	6,6	8,1	9,9
▪ Impact automatique à la péréquation	1,2	1,2	1,3	1,5	1,8	2,2
Sous-total	1,8	1,6	2,3	2,7	3,7	4,9
▪ Impact estimé sur le service de la dette	0,0	0,1	0,3	1,0	3,0	6,7
Impact total du scénario	1,8	1,7	2,6	3,7	6,7	11,6
Solde budgétaire après scénario	0,0	-0,5	0,0	1,2	3,4	7,4

Note : L'abolition du TCSPS inclut l'impact de l'élimination de l'abattement spécial du Québec. Tel qu'on le verra plus loin, la hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec sera inférieure à celle qui devrait être faite dans les autres provinces en raison de l'existence de cet abattement.

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal sur la base de l'étude du Conference Board du Canada.

- Au total, et en tenant compte des économies que le Québec pourrait réaliser sur le service de la dette grâce aux remboursements qu'il pourrait effectuer, le solde budgétaire serait équilibré pour deux des trois prochains exercices financiers, puis positif à partir de 2005-2006. Ce solde atteindrait annuellement en moyenne 7,4 milliards de dollars durant la période 2016-2020¹⁰⁷.
- ♦ Pour ce qui est du deuxième scénario – celui d'un remplacement du TCSPS par la libération de l'espace fiscal de la TPS – les évaluations de la Commission aboutissent aux résultats suivants.
 - Il serait nécessaire que le gouvernement fédéral évacue la totalité du champ fiscal de la TPS au bénéfice des provinces pour atteindre les objectifs financiers retenus par la Commission.
 - L'impact combiné de ce nouveau partage de l'espace fiscal et des versements de péréquation en découlant automatiquement aurait pour effet d'augmenter les moyens financiers du Québec de 1,6 milliard de dollars en 2002-2003, de 1,4 milliard de dollars en 2003-2004 et de 1,9 milliard de dollars en 2004-2005. Pour la période 2005-2010, l'augmentation des moyens financiers du Québec s'établirait annuellement à 2,1 milliards de dollars. Elle atteindrait 3,3 milliards de dollars annuellement durant la période 2016-2020.
 - À la différence de ce que l'on a constaté dans le premier scénario, l'impact des versements de péréquation serait relativement négligeable. Pour 2002-2003, les versements résultant de l'impact automatique du nouveau partage de l'espace fiscal sur la péréquation seraient de 0,2 milliard de dollars, soit 3 % de l'ensemble de l'espace fiscal obtenu par le Québec.
 - Au total, et en tenant compte – comme pour le scénario précédent – des économies que le Québec pourrait réaliser sur le service de la dette grâce à son remboursement, le solde budgétaire du Québec resterait négatif au cours des trois prochains exercices financiers. Il deviendrait légèrement positif au cours de la période 2005-2010, pour atteindre annuellement 4,1 milliards de dollars au cours de la période 2016-2020.

¹⁰⁷ Ces simulations ont été effectuées à titre illustratif, par la Commission elle-même. Elles n'engagent donc pas le Conference Board, mais reprennent les mêmes hypothèses que celles retenues par l'organisme dans son étude.

TABEAU 23

**IMPACT AU QUÉBEC DE L'ABOLITION DU TCSPS ET DE SON REMPLACEMENT PAR
L'OCCUPATION PAR LES PROVINCES DU CHAMP DE LA TPS**
(en milliards de dollars)

	Année			Moyenne quinquennale		
	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2010	2011-2015	2016-2020
Solde budgétaire selon le Conference Board	-1,8	-2,2	-2,6	-2,5	-3,3	-4,2
Scénario :						
▪ Abolition du TCSPS	-4,7	-5,1	-4,8	-5,4	-6,2	-7,2
▪ Espace fiscal à la TPS	6,1	6,3	6,5	7,2	8,5	10,1
▪ Impact automatique à la péréquation	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Sous-total	1,6	1,4	1,9	2,1	2,6	3,3
▪ Impact estimé sur le service de la dette	0,0	0,1	0,2	0,8	2,3	5,0
Impact total du scénario	1,6	1,5	2,1	2,9	4,9	8,3
Solde budgétaire après scénario	-0,2	-0,7	-0,5	0,4	1,6	4,1

Note : L'abolition du TCSPS inclut l'impact de l'élimination de l'abattement spécial du Québec.

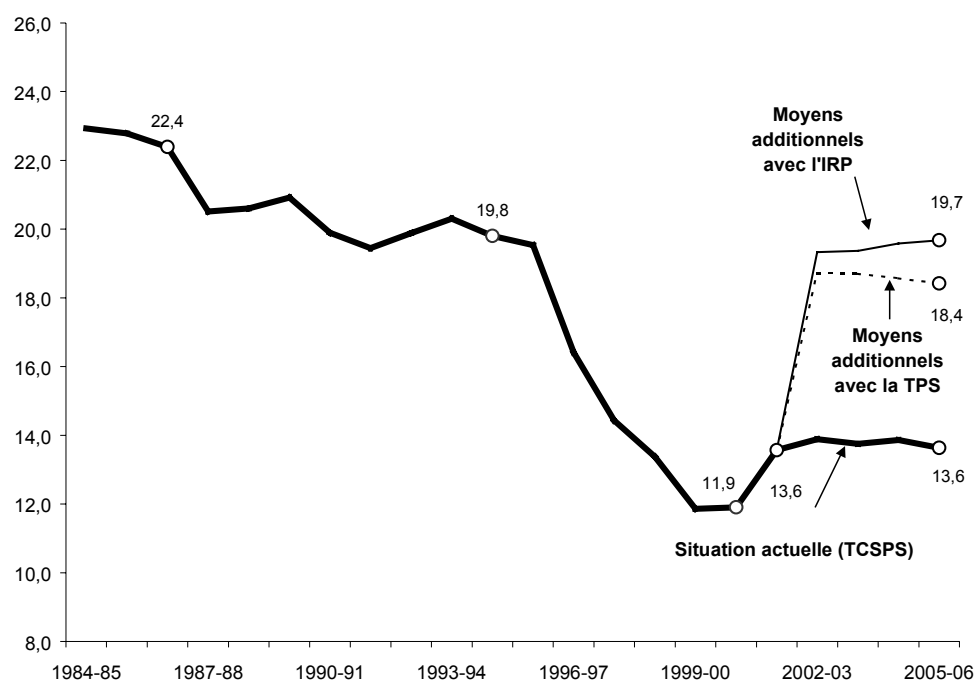
Source : Commission sur le déséquilibre fiscal, sur la base de l'étude du Conference Board du Canada.

En comparant les deux scénarios, on fait les constatations suivantes.

- ♦ Dans les deux cas, l'équilibre budgétaire du Québec est rétabli à court terme : selon que l'on retienne le premier ou le deuxième scénario, le solde budgétaire des trois prochains exercices financiers est équilibré ou légèrement négatif. À moyen terme, le solde budgétaire du Québec deviendrait positif dans les deux cas, les gains pour le Québec étant cependant plus importants en cas de nouveau partage de l'espace fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers qu'avec une occupation du champ de la TPS.
- ♦ Les deux scénarios permettent au Québec de disposer de moyens financiers supplémentaires de 2 milliards de dollars à court terme, ce qui a pour effet de rétablir un financement auparavant assuré par le TCSPS : l'espace fiscal obtenu par le Québec représenterait de 18,4 % à 19,7 % du financement de la santé, de l'éducation postsecondaire et de la sécurité du revenu en 2005-2006, alors que la part de ce financement provenant du TCSPS atteignait 19,8 % en 1994-1995 et n'était plus que de 11,9 % en 2000-2001.
- ♦ Le deuxième scénario comporte cependant deux conséquences très importantes au plan des finances publiques, qui expliquent son intérêt, et sur lesquelles on va revenir : le nouveau partage concernerait l'ensemble de l'espace fiscal actuellement occupé par le gouvernement fédéral, et les gains financiers obtenus ne dépendraient que de façon très marginale de la péréquation.

GRAPHIQUE 40

TCSPS ACTUEL ET MOYENS FINANCIERS ADDITIONNELS DONT BÉNÉFICIERAIT LE QUÉBEC EN PROPORTION DE SES DÉPENSES DE SANTÉ, D'ÉDUCATION ET DE SERVICES SOCIAUX, 1984-1985 À 2005-2006
(en pourcentage)



Note : TCSPS incluant l'abattement spécial du Québec et excluant les fiducies fédérales.

Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; Budget du Québec 2002-2003; Conference Board du Canada.

1.2.2 Les avantages et inconvénients de chacun des deux scénarios

Les deux scénarios permettent ainsi d'atteindre l'objectif financier global, soit un rééquilibrage de la répartition des moyens financiers entre le Québec et le gouvernement fédéral. La Commission a souhaité analyser de façon plus fouillée les impacts de chacun des deux scénarios, pour en identifier certains avantages et inconvénients respectifs par rapport à plusieurs critères importants. Les critères utilisés par la Commission dans son analyse ont été les suivants :

- ♦ le potentiel de croissance des revenus;
- ♦ l'utilisation comme outil de développement social;
- ♦ les risques de réoccupation de l'espace fiscal par le gouvernement fédéral;

- ♦ le recours à la péréquation;
- ♦ la faisabilité administrative du réaménagement de l'espace fiscal;
- ♦ la concurrence fiscale;
- ♦ l'impact spécifique sur l'« abattement spécial du Québec ».

Le potentiel de croissance des revenus

Pour ce qui est du potentiel de croissance des revenus, l'impôt sur le revenu des particuliers est la source de revenus dont les possibilités d'augmentation du rendement sont les plus élevées, en période de croissance économique. Ce point a été expliqué précédemment¹⁰⁸. Cette caractéristique permettrait aux provinces de répondre plus facilement aux fortes pressions qui s'exercent sur leurs postes de dépenses, et en particulier sur la santé. Par contre, l'assiette de l'impôt sur le revenu varie assez fortement en fonction des cycles économiques.

En ce qui concerne la TPS, le rendement de cette assiette fiscale se caractérise par un potentiel de croissance moins élevé. La croissance des revenus tirés de cet impôt correspond cependant assez directement à l'évolution de l'économie¹⁰⁹. De plus, le rendement de cette assiette est moins sensible aux cycles économiques, et donc plus stable que le rendement de l'assiette de l'impôt sur le revenu – ce qui constitue un avantage pour le financement des dépenses publiques.

L'utilisation comme outil de développement social

Pour le Québec, l'impôt sur le revenu des particuliers a toujours été un outil de développement social important, compte tenu de sa structure progressive et de la possibilité d'utiliser la fiscalité pour définir des actions ciblées. *A priori*, ce critère avantage donc plutôt l'impôt sur le revenu des particuliers, mais des nuances de deux ordres doivent être ici apportées :

- ♦ En premier lieu, la taxe de vente peut également être utilisée à des fins de développement social, par exemple sous la forme de crédits d'impôts ou de taux différenciés selon la nature des marchandises et services taxés.
- ♦ En deuxième lieu, il importe de souligner que la redistribution entre les citoyens s'effectue également par les programmes sociaux, et non pas uniquement par la fiscalité. C'est donc aussi par son action sur les dépenses qu'un gouvernement peut agir efficacement sur la redistribution de la richesse.

¹⁰⁸ Voir ci-dessus, chapitre 2, p. 60.

¹⁰⁹ Voir ci-dessus, chapitre 2, p. 60.

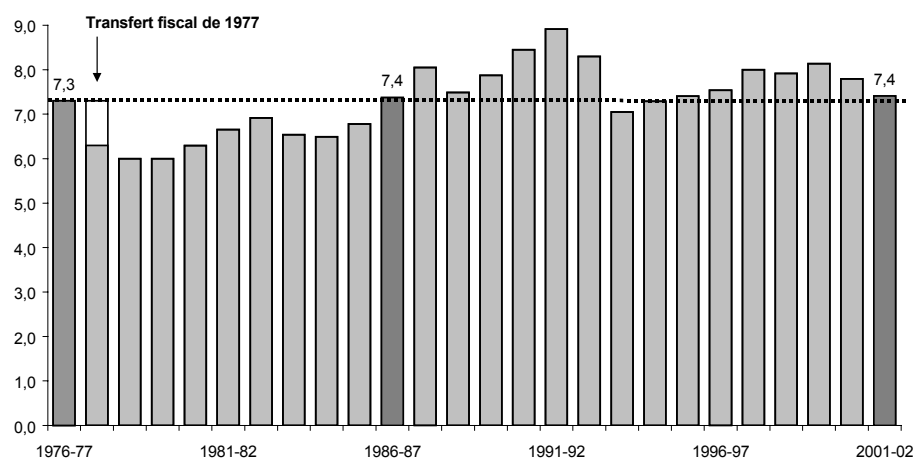
Les risques de réoccupation de l'espace fiscal par le gouvernement fédéral

Comme on l'a vu précédemment, en raison des objectifs financiers retenus, le remplacement du TCSPS par un nouveau partage de l'espace fiscal nécessiterait l'évacuation complète, par le gouvernement fédéral, du champ de la TPS. En pratique, il serait donc difficile pour le gouvernement fédéral de réoccuper ce champ dans l'avenir. On peut même imaginer que dans le cadre de ce nouveau partage, le gouvernement fédéral s'engagerait à ne plus occuper ce champ – comme il l'a fait pour les loteries et jeux.

Il n'en serait pas de même avec le scénario d'un nouveau partage de l'espace fiscal de l'impôt des particuliers. Le gouvernement fédéral occuperait encore 42 % de cet impôt, une fois le nouveau partage effectué. L'expérience du transfert de points d'impôt consenti aux provinces en 1977 permet de constater que le gouvernement fédéral a rapidement réoccupé le champ fiscal qu'il avait alors évacué. On constate d'ailleurs qu'en pourcentage du PIB, l'impôt sur le revenu des particuliers fédéral représente un montant supérieur à ce qu'il était en 1977.

GRAPHIQUE 41

IMPÔT FÉDÉRAL SUR LE REVENU DES PARTICULIERS, 1976-1977 À 2001-2002
(en pourcentage du PIB)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

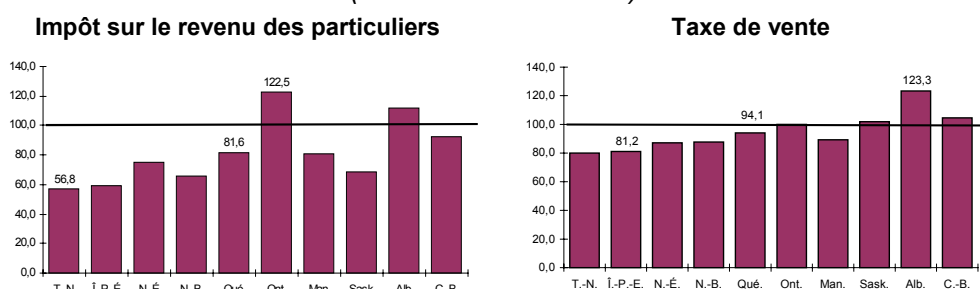
Le recours à la péréquation

On a constaté précédemment que le scénario comportant un nouveau partage de l'espace fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers aurait un impact automatique sur la péréquation plus grand que dans le cas d'une évacuation par le gouvernement fédéral du champ de la TPS. Ce phénomène résulte des disparités fiscales entre les provinces, pour ce qui est de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers, alors que les écarts sont beaucoup moins importants au plan de la taxe de vente.

- ♦ La capacité fiscale du Québec est de près de 20 % inférieure à la moyenne canadienne, lorsque l'on analyse l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cet écart n'est que de 6 % dans le cas de la taxe de vente.
- ♦ Cela signifie qu'en cas de nouveau partage de l'espace fiscal, les gains seront plus également répartis si le nouveau partage concerne la taxe de vente plutôt que l'impôt sur le revenu des particuliers.

GRAPHIQUE 42

DISPARITÉS DANS LA CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES, 2001-2002 (indice Canada = 100)



Note : Année financière 2001-2002 (2^e estimation).

Source : Ministère des Finances du Canada.

- ♦ On comprend ainsi qu'un nouveau partage de l'espace fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers entraîne davantage de revenus de péréquation que l'évacuation complète de la TPS, pour les provinces les moins nanties. On a vu qu'au total, pour l'année 2002-2003, les revenus additionnels provenant de la péréquation représenteraient 0,2 milliard de dollars dans le cas de la TPS et 1,2 milliard de dollars si le nouveau partage d'espace fiscal concerne l'impôt sur le revenu des particuliers.

Proportionnellement aux moyens financiers supplémentaires que le Québec obtiendrait à la suite de ce nouveau partage fiscal, cela signifie que dans le scénario concernant l'impôt sur le revenu des particuliers, près de 70 % des revenus additionnels proviendraient en fait de la péréquation – comparativement à 13 % dans le cas de l'évacuation par le gouvernement fédéral du champ de la TPS.

TABEAU 24

**RÉPARTITION DES REVENUS ADDITIONNELS DU QUÉBEC DÉCOULANT DU
NOUVEAU PARTAGE DE L'ESPACE FISCAL, 2002-2003**
(en millions de dollars et en pourcentage)

	Taxe de vente (TPS)		Impôt sur le revenu des particuliers	
	Montant	Répartition	Montant	Répartition
Valeur de l'espace fiscal	6 059		5 259	
TCSPS abolis	- 4 705		- 4 705	
Espace fiscal	1 354	87 %	554	32 %
Péréquation afférente	199	13 %	1 202	68 %
Total	1 553	100 %	1 756	100 %

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Il s'agit là d'un point majeur à prendre en compte, dans le choix du champ d'imposition à réallouer. Le programme de péréquation se caractérise, comme on l'a vu, par plusieurs problèmes au plan de ses modalités de fonctionnement. Surtout, malgré son caractère inconditionnel, le montant même des versements totaux de péréquation est en fait largement défini de façon discrétionnaire par le gouvernement fédéral.

Le scénario d'un nouveau partage du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers signifie donc qu'en pratique, la majeure partie des moyens financiers additionnels dégagés en faveur du Québec ne proviendrait pas de revenus autonomes mais d'un programme de transfert qui soulève en lui-même un certain nombre de difficultés.

La faisabilité administrative du réaménagement de l'espace fiscal

Un nouveau partage du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers en faveur des provinces ne présente pas de difficultés particulières, au plan administratif. Des modifications de cette nature ont déjà été effectuées à plusieurs reprises par le passé. Comme la Commission l'a souligné précédemment, ce type de modifications nécessite avant tout une coordination étroite entre les gouvernements concernés, puisqu'il suppose un ajustement simultané des taux d'imposition fédéral et provinciaux.

Pour ce qui est de la taxe de vente, l'évacuation au profit des provinces du champ de la TPS présente des difficultés administratives plus importantes, mais cependant surmontables.

- ♦ L'intégration de la TPS dans la structure des taxes de vente administrées actuellement par les provinces pourrait être réalisée relativement facilement au Québec et dans les provinces atlantiques : dans ce cas, les taxes de vente provinciales et fédérale sont déjà harmonisées, et la perception est en partie effectuée par un seul ordre de gouvernement –

soit le ministère du Revenu du Québec au Québec et l'Agence des douanes et du revenu du Canada dans les provinces maritimes.

- ♦ Dans le cas des provinces n'ayant pas déjà harmonisé leur taxe de vente à la TPS, certaines d'entre elles pourraient être incitées à réaliser une telle harmonisation, compte tenu qu'elles encaisseraient la totalité des revenus provenant des deux taxes de vente sur leur territoire. En tout état de cause, que leur taxe soit ou non harmonisée à la TPS, il reviendrait à chaque province de décider de l'occupation du nouvel espace fiscal libéré et des modalités de perception – ce qui s'appliquerait également à l'Alberta, qui ne perçoit actuellement aucune taxe de vente provinciale.

La concurrence fiscale

La concurrence fiscale, on l'a vu précédemment, explique au moins en partie les baisses d'impôt décidées par le gouvernement fédéral comme par les gouvernements des provinces au cours des dernières années¹¹⁰. Cette concurrence fiscale ne joue pas de la même façon sur le champ de l'impôt des particuliers et sur celui de la taxe de vente.

- ♦ La concurrence fiscale est généralement très intense dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers – comme d'ailleurs pour l'impôt sur le revenu des sociétés. Cela s'explique par la forte mobilité du capital et la relative mobilité des travailleurs, qui peuvent ainsi réagir à des pressions fiscales différentes.
- ♦ Ce phénomène a beaucoup moins d'importance dans le champ de la taxe de vente. La concurrence fiscale risque de jouer sur le commerce effectué dans les régions frontalières, mais elle sera globalement plus réduite. L'expérience des États-Unis ou de l'Union européenne, où existent des différences marquées aux taxes de vente, est riche d'enseignements à cet égard.

La prise en compte de ce critère signifie que dans un contexte où le programme de péréquation n'égale pas entièrement les écarts de capacité fiscale entre les provinces – ce qui est le cas actuellement – le champ fiscal de la taxe de vente a l'avantage d'être moins soumis à la pression des politiques fiscales des autres juridictions que le champ de l'impôt sur le revenu des particuliers.

¹¹⁰ Voir chapitre 2, p. 62.

L'impact spécifique sur l'« abattement spécial du Québec »

Les deux scénarios étudiés par la Commission impliquent tous les deux le remplacement complet du TCSPS par un espace fiscal, que cet espace fiscal concerne l'impôt sur le revenu des particuliers ou la taxe de vente – car pour le gouvernement fédéral, le TCSPS inclut l'« abattement spécial du Québec ». Cela veut donc dire que dans les deux cas, on supprimerait la formule de l'« abattement spécial ».

- ♦ Dans le cas du premier scénario, celui d'un nouveau partage du champ de l'impôt des particuliers, l'abolition de l'« abattement spécial » ne serait pas visible car elle serait plus que compensée par ce nouveau partage.

Dans ce scénario, on procéderait à une réduction de l'impôt fédéral des particuliers égale à la différence entre l'« abattement spécial » et le champ fiscal occupé par le Québec. En contrepartie, l'impôt sur le revenu des particuliers du Québec augmenterait de ce même montant.

- ♦ Pour ce qui est du scénario concernant la TPS, des modifications se produiraient simultanément sur deux champs fiscaux différents.
 - Sur le champ fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers, le gouvernement fédéral récupérerait le montant de l'« abattement spécial du Québec » en augmentant les impôts perçus au Québec. Le gouvernement du Québec compenserait cette disparition de l'abattement en diminuant les impôts sur le revenu des particuliers du même montant.
 - Sur le champ fiscal de la taxe de vente, la nouvelle taxe de vente du Québec serait l'équivalent des deux anciennes taxes (TPS et TVQ). Le gouvernement du Québec financerait la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers avec une partie des revenus additionnels perçus grâce au transfert de la TPS.

Dans les deux cas, la suppression de l'« abattement spécial du Québec » aurait l'avantage de mettre en harmonie le mode de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers avec la réalité. La présence de l'« abattement spécial du Québec » donne actuellement l'impression que l'occupation fédérale du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers est moins élevée qu'elle ne l'est réellement. Il s'agirait donc d'aller jusqu'au bout de la logique du gouvernement fédéral, qui traite en fait l'« abattement spécial du Québec » comme une forme de paiement du TCSPS.

Deux approches valables

L'analyse effectuée par la Commission conduit à marquer une préférence pour l'occupation par les provinces de l'espace fiscal de la TPS, sans exclure pour cela définitivement un nouveau partage de l'espace fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers.

- ♦ L'occupation du champ de la TPS par les provinces aurait deux grands avantages : elle permettrait d'accroître dans une plus grande proportion la part des revenus autonomes des provinces, par rapport au scénario de l'impôt sur le revenu des particuliers, puisque son impact automatique sur la péréquation serait limité. De plus, les risques d'une réoccupation ultérieure du champ fiscal par le gouvernement fédéral seraient limités, ce gouvernement évacuant complètement le champ de la TPS. Il faut ajouter qu'au plan de la concurrence fiscale, l'assiette de la taxe de vente est soumise à de moins fortes pressions que celle de l'impôt sur le revenu des particuliers.
- ♦ Le grand avantage d'un nouveau partage du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers réside dans le potentiel de croissance des revenus qui y est attaché. Une telle réallocation, qui correspond d'ailleurs à des demandes traditionnelles du Québec, ne doit donc pas être rejetée – même si la Commission relativise l'importance de cet avantage comparé aux difficultés résultant d'une plus grande dépendance par rapport au programme de péréquation.

La Commission marque donc sa préférence pour **l'occupation par les provinces du champ fiscal de la TPS**. En raison de l'objectif financier retenu, c'est l'ensemble du champ de la TPS qui serait évacué par le gouvernement fédéral au bénéfice des provinces. Une telle évacuation renforcerait effectivement l'autonomie décisionnelle et budgétaire des provinces, tout en leur assurant un meilleur financement de leurs dépenses dans leurs champs de compétence.

La Commission ne souhaite cependant pas pour autant rejeter le scénario d'un **nouveau partage du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers**. Ce scénario, qui correspond à la position traditionnelle du Québec, aurait l'avantage de donner aux provinces un accès renforcé à une source de revenus dont le potentiel de croissance reste élevé.

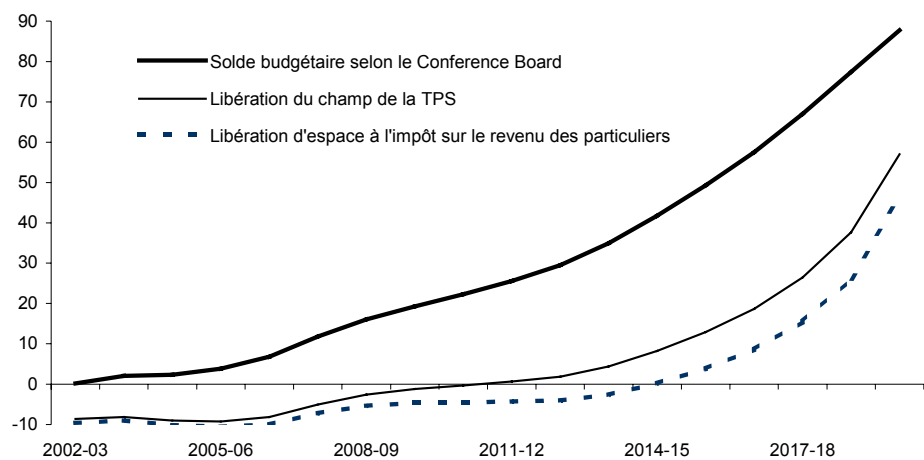
1.2.3 L'impact pour le gouvernement fédéral

La Commission a analysé de façon spécifique l'impact de chacun des deux scénarios sur les finances publiques du gouvernement fédéral. On constate que dans chacun des deux cas, sur la base des résultats du Conference Board, le nouveau partage de l'espace fiscal ferait apparaître un déficit budgétaire du côté du gouvernement fédéral à court terme. Par contre, des excédents budgétaires réapparaîtraient à moyen et à long terme.

Comme souligné précédemment, les projections du Conference Board sous-estiment probablement les surplus futurs du gouvernement fédéral¹¹¹. Par ailleurs, le nouveau partage de l'espace fiscal pourrait être effectué de façon graduelle, pour éviter l'apparition de déficits dans les finances publiques fédérales¹¹².

GRAPHIQUE 43

SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : IMPACT DES DEUX SCÉNARIOS ÉTUDIÉS, 2002-2003 À 2019-2020
(en milliards de dollars)



Sources : Commission sur le déséquilibre fiscal; Conference Board du Canada.

La Commission considère que le nouveau partage de l'espace fiscal qu'elle recommande en faveur des provinces **ne doit pas conduire le gouvernement fédéral à des déficits budgétaires**.

La Commission est d'avis que cette exigence est compatible avec le nouveau partage recommandé, si ce nouveau partage est effectué **de façon graduelle**, et si l'on tient compte de **l'ampleur réelle** des surplus budgétaires fédéraux.

Il est cependant essentiel que les prochains surplus fédéraux soient consacrés **prioritairement** au nouveau partage de l'espace fiscal en faveur des provinces.

¹¹¹ Par exemple, si les surplus fédéraux sont plus importants que prévu par le Conference Board à court terme, le gouvernement fédéral pourrait être en mesure de libérer l'espace fiscal demandé sans réaliser de déficit. Voir *Projections des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, op. cit., note 4.

¹¹² Le nouveau partage de l'espace fiscal pourrait être mis en œuvre par un ajustement échelonné des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers, pour ce qui est du premier scénario. Dans le cas du deuxième scénario, une évacuation graduelle par le gouvernement fédéral du champ d'imposition de la TPS est également facile à imaginer : à titre d'exemple, les provinces pourraient prélever l'ensemble des revenus de la TPS, et remettre au gouvernement fédéral une part décroissante de ces revenus, durant une période convenue.

I. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE FISCAL AU SEIN DE LA FÉDÉRATION : DES RESSOURCES ADDITIONNELLES SELON DE NOUVELLES MODALITÉS

- (a) *Les provinces doivent bénéficier de moyens financiers supplémentaires. Dans le cas du Québec, ces moyens financiers sont évalués annuellement à 2 milliards de dollars à court terme et 3 milliards de dollars à moyen terme, et à au moins 8 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces.*
- (b) *La Commission recommande la suppression du TCSPS et son remplacement par un nouveau partage de l'espace fiscal, en raison du caractère assuré et prévisible de la source de financement à laquelle les provinces auraient ainsi accès, de son caractère inconditionnel et de l'imputabilité accrue qui en résulterait.*
- (c) *La Commission marque sa préférence pour l'occupation par les provinces du champ fiscal de la TPS. En raison de l'objectif financier retenu, c'est l'ensemble du champ de la TPS qui devrait être évacué par le gouvernement fédéral au bénéfice des provinces.*
- (d) *La Commission ne souhaite cependant pas pour autant rejeter le scénario d'un nouveau partage du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers.*
- (e) *Dans les deux cas, le nouveau partage de l'espace fiscal porterait sur l'équivalent de 26 à 27 milliards de dollars pour l'ensemble du Canada, soit le montant actuel du TCSPS auquel s'ajouteraient les moyens financiers supplémentaires dégagés en faveur des provinces.*
- (f) *La Commission est d'avis que le nouveau partage fiscal ne doit pas conduire le gouvernement fédéral à des déficits budgétaires. Cela est possible si le nouveau partage est effectué de façon graduelle et si l'on tient compte des surplus réels du gouvernement fédéral. Il importe en effet que les surplus à venir soient consacrés prioritairement à ce nouveau partage d'espace fiscal en faveur des provinces.*

1.3 L'amélioration du programme de péréquation

De l'avis de la Commission, des réformes de deux ordres doivent être apportées au programme de péréquation :

- ♦ En premier lieu, les modalités techniques du programme doivent être améliorées, afin d'utiliser un régime fiscal vraiment représentatif de la situation des provinces et de réduire la variabilité des paiements qui est imputable à ces modalités.
- ♦ En deuxième lieu, la définition même du programme doit être modifiée, pour que le programme corresponde davantage aux objectifs pour lesquels il a été créé. Ces modifications concernent le retour à la « norme des dix provinces » et l'élimination des dispositions « plafond » et « plancher ».

1.3.1 Les modalités techniques du programme de péréquation

Respecter l'approche du régime fiscal représentatif

La Commission a souligné le caractère arbitraire de plusieurs des paramètres utilisés afin de définir les assiettes fiscales prises en compte aux fins du système fiscal représentatif.

- ♦ Des déficiences particulièrement significatives ont été identifiées, pour ce qui est de la mesure de l'assiette des impôts fonciers, ainsi qu'en ce qui concerne les revenus découlant de la vente de biens et services.
- ♦ Ces déficiences signifient un manque à gagner important pour certaines provinces.

La Commission demande le **respect intégral** de l'approche du régime fiscal représentatif, qui est à la base même de la mesure de la capacité fiscale des provinces.

Dès le prochain renouvellement du programme de péréquation, la capacité fiscale à l'assiette des impôts fonciers doit être mesurée sur la base des rôles d'évaluation foncière. De la même manière, la totalité des revenus découlant de la vente de biens et services doit être assujettie à la péréquation.

Les « révisions surprise »

La Commission a insisté sur les problèmes résultant de la forte variabilité des paiements de péréquation. Ces problèmes ne sont pas acceptables, lorsqu'ils sont dus à la mécanique des paiements ou aux « révisions surprises » apportées aux données.

La Commission recommande que toute nouvelle méthode ou donnée soit présentée aux provinces et analysée de façon satisfaisante préalablement à sa mise en application.

Aucune modification de méthodologie ou de données ne devrait être mise en œuvre pendant la période quinquennale qui suit un renouvellement du programme de péréquation.

1.3.2 La capacité du programme de péréquation de répondre à ses objectifs

Le remplacement de la « norme des cinq » par la « norme des dix »

La norme actuelle du programme de péréquation – la « norme des cinq provinces » – ne permet pas d'éliminer complètement les écarts de capacité fiscale entre les provinces, alors qu'il s'agit de l'objectif même de ce programme.

- ♦ La seule norme qui permettrait d'atteindre cet objectif serait la norme définie en fonction de la province la plus riche, soit actuellement l'Alberta. Il est évident que l'application de cette norme serait trop coûteuse pour les finances publiques fédérales : on estime que l'application d'une telle norme augmenterait le coût du programme de plus de 100 milliards de dollars annuellement.
- ♦ La Commission considère que l'application de la « norme des dix provinces » constituerait un compromis raisonnable. Le remplacement de la « norme des cinq » par la « norme des dix » rapprocherait le programme de péréquation des objectifs pour lesquels il a été créé. En même temps, l'impact financier serait acceptable pour le gouvernement fédéral, au moins à moyen terme : selon les évaluations de la Commission, l'application de la « norme des dix » aurait pour effet d'augmenter les revenus de péréquation des provinces bénéficiaires de 2,9 milliards de dollars en 2002-2003, dont 1,5 milliard de dollars pour ce qui est du Québec.
- ♦ L'application de la « norme des dix » aurait un autre avantage : elle réduirait les impacts éventuels découlant de l'effet de récupération fiscale ou « *tax back* », inhérents à un programme de péréquation, pour les provinces bénéficiaires qui ne sont actuellement pas incluses dans la « norme des cinq ».

L'utilisation de la « norme des dix » constituerait en fait un retour à une situation antérieure, puisque c'est cette norme qui était utilisée par le gouvernement fédéral jusqu'en 1982.

Étant donné le coût potentiel d'un passage à la « norme des dix », la Commission suggère une mise en place graduelle de cette norme, selon un

calendrier à convenir afin d'éviter que le solde budgétaire du gouvernement fédéral ne devienne déficitaire. D'ici à ce qu'elle ait atteint son plein effet, le gouvernement fédéral devrait clairement informer les citoyens du chemin restant à parcourir à cet égard, en indiquant le pourcentage de péréquation versé par rapport au montant qui résulterait de son application complète.

La Commission est d'avis que les paiements de péréquation doivent être définis en utilisant une norme reflétant la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces – soit la « **norme des dix** », qui remplacerait la « norme des cinq » actuelle.

Le passage à la « norme des dix » devrait être effectué **graduellement**, pour tenir compte de l'impact de ce changement de norme sur les finances publiques fédérales et éviter qu'il ne conduise à les rendre déficitaires. Cependant, le gouvernement fédéral devrait clairement considérer la « norme des dix » comme **l'objectif à atteindre**, en indiquant le pourcentage de péréquation versé par rapport au montant qui résulterait de son application complète.

L'élimination des dispositions « plafond » et « plancher »

La disposition « plafond » actuellement en vigueur constitue un autre élément de la définition des paiements de péréquation qui écarte le programme actuel de ses objectifs. Cette disposition, lorsqu'elle est appliquée, consiste à limiter la croissance des droits de péréquation à la croissance du PIB. Elle peut ainsi conduire à agrandir l'écart de capacité fiscale entre les provinces bénéficiaires et les provinces mieux nanties.

La disposition « plancher » constitue par ailleurs une iniquité, puisqu'elle a pour résultat de traiter différemment deux provinces qui ont pourtant la même capacité fiscale.

La Commission recommande **l'élimination** des dispositions « plafond » et « plancher », afin de faire en sorte que le programme de péréquation remplisse davantage son objectif et que son caractère équitable soit amélioré.

II. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE FISCAL AU SEIN DE LA FÉDÉRATION : L'AMÉLIORATION DU PROGRAMME DE PÉRÉQUATION

- (a) *La Commission est d'avis que les paiements de péréquation doivent être définis en utilisant une norme reflétant la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces – soit la « norme des dix », qui remplacerait la « norme des cinq » actuelle. Le passage à la « norme des dix » devrait être effectué graduellement, pour tenir compte de l'impact de ce changement de norme sur les finances publiques fédérales et éviter qu'il ne conduise à les rendre déficitaires. Cependant, le gouvernement fédéral devrait clairement considérer la « norme des dix » comme l'objectif à atteindre, en indiquant le pourcentage de péréquation versé par rapport au montant qui résulterait de son application complète.*
- (b) *La Commission recommande l'élimination des dispositions « plafond » et « plancher », afin de faire en sorte que le programme de péréquation remplisse davantage son objectif et que son caractère équitable soit amélioré.*
- (c) *La Commission demande le respect intégral de l'approche du régime fiscal représentatif, qui est à la base même de la mesure de la capacité fiscale des provinces. Dès le prochain renouvellement du programme de péréquation, la capacité fiscale à l'assiette des impôts fonciers doit être mesurée sur la base des rôles d'évaluation foncière. De la même manière, la totalité des revenus découlant de la vente de biens et services doit être assujettie à la péréquation.*
- (d) *La Commission recommande que toute nouvelle méthode ou donnée soit présentée aux provinces et analysée de façon satisfaisante préalablement à sa mise en application. Aucune modification de méthodologie ou de données ne devrait être mise en œuvre pendant la période quinquennale qui suit un renouvellement du programme de péréquation.*

1.4 Contrer le « pouvoir fédéral de dépenser »

Le « pouvoir fédéral de dépenser » interfère avec les compétences des provinces et limite leur autonomie décisionnelle et budgétaire. Il s'est développé d'autant plus rapidement que le gouvernement fédéral bénéficiait d'un partage des champs fiscaux qui l'avantageait, et qui lui permettait de disposer de revenus excédant largement les dépenses correspondant à ses propres compétences.

Le réajustement des moyens financiers en faveur des provinces recommandé par la Commission et le nouveau partage des ressources qu'il implique auraient pour effet de tarir à leur source au moins en partie les

initiatives fédérales prises en invoquant un « pouvoir de dépenser » dans les champs de compétence des provinces.

Rien n'indique cependant que ce réajustement du partage des moyens financiers entre les deux ordres de gouvernement serait suffisant pour garantir les provinces contre toute velléité fédérale ultérieure à cet égard. La Commission est donc d'avis que pour contrer le « pouvoir fédéral de dépenser », les propositions traditionnelles du Québec restent plus que jamais pertinentes.

III. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE FISCAL AU SEIN DE LA FÉDÉRATION : CONTRER LE « POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER »

(a) *La Commission souligne que le nouveau partage des moyens financiers qu'elle recommande aurait pour effet de limiter les initiatives futures du gouvernement fédéral au titre du « pouvoir fédéral de dépenser », en réduisant la marge de manœuvre financière disponible à cette fin.*

(b) *La Commission recommande par ailleurs :*

- que le Québec réitère avec force sa position traditionnelle quant à l'absence de fondement constitutionnel du « pouvoir fédéral de dépenser », puisque ce « pouvoir » remet en cause le partage des compétences tel qu'établi par la Constitution;*
- que le Québec maintienne sa demande d'exercer un droit de retrait inconditionnel avec pleine compensation financière à la suite de tout programme mis en place par le gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces.*

2. RÉPONDRE DANS L'AVENIR À TOUTE NOUVELLE CAUSE DE DÉSÉQUILIBRE

La Commission l'a souligné tout au long du présent rapport : le déséquilibre fiscal nuit au fonctionnement d'une fédération. Il faut donc que des mécanismes soient mis en place afin d'apporter des réponses rapides à de nouvelles causes de déséquilibre.

Pour la Commission, il faut à la fois :

- ♦ disposer en permanence d'une évaluation fiable des conditions dans lesquelles se déroulent les relations financières entre les deux ordres de gouvernement;
- ♦ amorcer un processus véritable d'échange et de discussion entre les deux ordres de gouvernement sur toute la question des relations financières intergouvernementales.

2.1 Un suivi systématique et transparent de la dynamique du déséquilibre fiscal

La compréhension des enjeux en cause

La Commission a souligné la difficulté pour les citoyens de bien comprendre les enjeux entourant l'équilibre fiscal de la fédération canadienne.

- ♦ On constate une absence quasi-totale d'information sur le fonctionnement et les enjeux relatifs aux arrangements financiers intergouvernementaux.
- ♦ De plus, le processus fédéral-provincial entourant l'analyse de l'équilibre fiscal dans la fédération et des programmes de transfert se caractérise par son opacité.

La Commission recommande que le gouvernement fédéral améliore significativement **l'information publique** disponible concernant l'équilibre fiscal de la fédération et les arrangements financiers intergouvernementaux.

La Commission est par ailleurs d'avis qu'en raison des enjeux en cause, le processus fédéral-provincial entourant l'analyse de l'équilibre fiscal et des programmes de transfert devrait être **revitalisé** et rendu beaucoup plus **transparent**.

- ♦ Toute modification des arrangements financiers devrait être obligatoirement analysée dans le cadre des comités existants avant d'être mise en application;
- ♦ Chaque année, les ministres des Finances fédéral et des provinces devraient conjointement faire rapport à la population sur les sujets discutés.

Un suivi systématique

Un suivi systématique des enjeux du déséquilibre fiscal doit être assuré, et à cet égard, le Québec peut prendre certaines initiatives.

- ♦ La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale devrait analyser chaque année l'état du déséquilibre fiscal entre le Québec et le gouvernement fédéral.
- ♦ À cette fin, un rapport devrait être déposé devant la Commission par le ministre des Finances, pour faire le point sur la question. À l'occasion de la préparation de ce rapport, le ministre des Finances pourrait solliciter l'avis d'un Comité d'experts, créé dans ce but.

- ♦ Dans son rapport, le ministre présenterait notamment l'état de l'équilibre fiscal au sein de la fédération et les principaux enjeux liés aux transferts fédéraux existant encore, incluant les manifestations du « pouvoir fédéral de dépenser ».

Ce processus public et annuel permettrait de discuter de façon périodique et récurrente des différents éléments concernant le déséquilibre fiscal. Il autoriserait un débat transparent sur la question, et déboucherait éventuellement sur l'apparition de consensus au sein de l'Assemblée nationale, concernant les initiatives à prendre. Il conduirait ainsi à des analyses et des initiatives permettant de mieux positionner le Québec et les provinces dans le débat fédéral-provincial.

La Commission recommande qu'un **suivi systématique** des enjeux du déséquilibre fiscal soit assuré dans le cadre de l'Assemblée nationale, sous la forme de la discussion en commission parlementaire d'un rapport annuel, déposé par le ministre des Finances et incluant l'avis d'un Comité d'experts.

Ce rapport aborderait notamment l'état de l'équilibre fiscal au sein de la fédération, ainsi que des enjeux tels que les manifestations du « pouvoir fédéral de dépenser ».

2.2 Intensifier le processus d'échange et de discussion avec les autres provinces

Le déséquilibre fiscal concerne toutes les provinces canadiennes. Les efforts du Québec visant à mettre fin au déséquilibre fiscal actuel auront d'autant plus de chances d'être couronnés de succès qu'ils seront appuyés par les autres provinces. Le gouvernement du Québec a traditionnellement joué un rôle actif pour ce qui est des questions entourant les relations fédérales-provinciales et les arrangements financiers intergouvernementaux.

À terme, cet effort des provinces doit conduire le gouvernement fédéral à accepter qu'un processus d'échange et de discussion permanent et efficace soit établi entre les deux ordres de gouvernement.

La Commission recommande au gouvernement du Québec de poursuivre les efforts entrepris auprès des autres provinces, afin d'établir **une stratégie commune** visant à mettre fin au déséquilibre fiscal actuel et à instaurer un processus d'échange et de discussion permanent et efficace entre les deux ordres de gouvernement.

IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION POUR RÉPONDRE DANS L'AVENIR À TOUTE NOUVELLE SOURCE DE DÉSÉQUILIBRE

- (a) *La Commission est d'avis qu'un suivi systématique des enjeux du déséquilibre fiscal devrait être assuré dans le cadre de l'Assemblée nationale, sous la forme de la discussion en commission parlementaire d'un rapport annuel, déposé par le ministre des Finances, et incluant l'avis d'un Comité d'experts.*
- (b) *La Commission recommande au gouvernement du Québec de poursuivre les efforts entrepris auprès des autres provinces pour définir à terme un processus d'échange et de discussion permanent et efficace entre les deux ordres de gouvernement sur leurs relations financières.*

CONCLUSION

Les conditions de l'équilibre fiscal au sein d'une fédération, à partir desquelles la Commission a construit son analyse, s'articulent, on l'a vu, autour de trois éléments essentiels :

- ♦ Des sources de revenus autonomes doivent être attribuées à chaque gouvernement, de telle sorte que le partage des champs fiscaux qui en résulte permette à chacun d'entre eux de disposer d'un financement suffisant pour être imputable devant ses citoyens des décisions qu'il a prises dans ses sphères de compétence.
- ♦ Le total des revenus auxquels chaque gouvernement a accès doit lui permettre de couvrir effectivement les dépenses résultant de l'ensemble des compétences à assumer.
- ♦ Les transferts du gouvernement fédéral vers les provinces ne doivent pas limiter l'autonomie décisionnelle et budgétaire de ces dernières dans leurs champs de compétence, en raison des conditions qui les accompagnent ou des modalités selon lesquelles ils sont définis.

La Commission est convaincue que les recommandations qu'elle a formulées permettraient de corriger la situation actuelle de déséquilibre fiscal qui caractérise les relations financières intergouvernementales au sein de la fédération canadienne.

Ce rétablissement de l'équilibre fiscal bénéficiera directement aux citoyens. Il leur permettra de recevoir des provinces un niveau de services adéquat dans des domaines qu'ils considèrent comme prioritaires. Il leur donnera par ailleurs la pleine capacité d'effectuer des choix qui leur sont propres, dans les champs définis par la Constitution comme relevant des provinces.

Ce pouvoir de faire ses choix, dans des domaines clairement identifiés, est au cœur même du système fédéral. Il s'agit d'un fondement du fédéralisme auquel les citoyens québécois sont particulièrement sensibles. Le rétablissement de l'équilibre fiscal au sein du Canada, grâce à un nouveau partage des moyens financiers, doit le respecter et le garantir.

APPENDICES

DÉCRET CONSTITUANT LA COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Décret n° 533-2001 du 9 mai 2001

CONCERNANT la constitution
de la Commission sur le déséquilibre fiscal

---ooo0ooo---

ATTENDU QUE dans son allocution prononcée à l'occasion de l'ouverture de la 2^e session de la 36^e Législature à l'Assemblée nationale, le 22 mars 2001, le premier ministre annonçait la mise sur pied d'une commission, composée d'experts et de représentants du milieu, chargée de faire rapport sur le déséquilibre fiscal qui prévaut entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec et les façons de le corriger;

ATTENDU QUE pour ce faire, il est souhaitable de constituer une Commission d'enquête itinérante chargée d'étudier ces questions;

ATTENDU QU'en vertu de l'article 1 de la Loi sur les commissions d'enquête, le gouvernement peut constituer une commission d'enquête notamment lorsqu'il juge à propos de faire faire une enquête sur quelque objet qui a trait au bon gouvernement ou sur la gestion de quelque partie des affaires publiques;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation de la ministre d'État à l'Économie et aux Finances et ministre des Finances :

QUE conformément à l'article 1 de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37) soit constituée une commission d'enquête désignée sous le nom de Commission sur le déséquilibre fiscal;

QUE monsieur Yves Séguin, président, Groupe Marine inc., soit nommé commissaire et président de la Commission sur le déséquilibre fiscal;

QUE les personnes suivantes soient nommées commissaires et membres de cette commission :

- Madame Anne-Marie d'Amours, présidente, Capimont Technologies inc.;
- Monsieur Renaud Lachance, professeur et directeur du Programme de Baccalauréat en administration des affaires, École des Hautes Études Commerciales (HEC);
- Madame Andrée Lajoie, professeure titulaire, Centre de recherche en droit public (CRDP), Faculté de droit, Université de Montréal;
- Monsieur Nicolas Marceau, professeur agrégé, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal (UQAM);
- Monsieur Alain Noël, professeur agrégé, Département de science politique, Université de Montréal;
- Monsieur Stéphane Saintonge, avocat fiscaliste, Legault, Joly, Thiffault;

QUE le mandat de la Commission soit le suivant :

- a) identifier et analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec;
- b) susciter et recueillir les opinions et les suggestions d'experts et d'intervenants de la société québécoise et d'ailleurs quant :
 - aux conséquences pratiques de ce déséquilibre;
 - aux solutions concrètes à mettre de l'avant afin de corriger ce déséquilibre;

QUE la Commission soit autorisée à constituer au besoin un comité aviseur chargé de la conseiller dans l'exécution de certains de ses mandats;

QUE la Commission soit autorisée à siéger dans différentes régions du Québec;

QUE cette commission soumette au gouvernement un rapport de ses constatations et ses recommandations au plus tard le 30 novembre 2001;

QUE monsieur Mario Albert, directeur général de la prévision et de l'analyse des revenus budgétaires au ministère des Finances, soit désigné secrétaire de la Commission et agisse, à ce titre, comme responsable de l'administration générale de la Commission;

QUE le président et les membres de la Commission reçoivent respectivement des honoraires de 1 100 \$ et 1 000 \$ par jour travaillé pour un minimum de huit heures d'ouvrage par jour.

CONCERNANT une modification au décret n° 533-2001 du 9 mai 2001

---ooo0ooo---

ATTENDU QUE, par le décret n° 533-2001 du 9 mai 2001, le gouvernement a constitué une commission d'enquête désignée sous le nom de Commission sur le déséquilibre fiscal;

ATTENDU QUE, en vertu du septième alinéa du dispositif de ce décret, cette commission doit soumettre au gouvernement un rapport de ses constatations et ses recommandations au plus tard le 30 novembre 2001;

ATTENDU QUE le délai pour soumettre le rapport doit être prolongé et qu'il y a lieu de reporter au 28 février 2002 la date à laquelle la Commission doit soumettre ses constatations et ses recommandations;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation de la ministre des Finances :

QUE le décret n° 533-2001 du 9 mai 2001 soit modifié par le remplacement, dans le septième alinéa du dispositif, de la date « 30 novembre 2001 » par la date « 28 février 2002 ».

CONCERNANT une modification au décret n° 533-2001 du 9 mai 2001

---ooo0ooo---

ATTENDU QUE, par le décret n° 533-2001 du 9 mai 2001, le gouvernement a constitué une commission d'enquête désignée sous le nom de Commission sur le déséquilibre fiscal;

ATTENDU QUE, en vertu du septième alinéa du dispositif de ce décret, cette commission devait soumettre au gouvernement un rapport de ses constatations et de ses recommandations au plus tard le 30 novembre 2001;

ATTENDU QUE, par le décret n° 1363-2001 du 14 novembre 2001, le délai pour soumettre ce rapport a été prolongé et reporté au 28 février 2002;

ATTENDU QUE ce délai doit de nouveau être prolongé et reporté au 31 mars 2002;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation de la ministre des Finances :

QUE le décret n° 533-2001 du 9 mai 2001, modifié par le décret n° 1363-2001 du 14 novembre 2001, soit de nouveau modifié par le remplacement, dans le 7^e alinéa du dispositif, de la date « 28 février 2002 » pour la date « 31 mars 2002 ».

PRÉSENTATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

M. Yves Séguin, Président

M. Yves Séguin est titulaire d'une licence en droit et d'une maîtrise en droit des affaires, concentration en fiscalité, de l'Université d'Ottawa. Il est aussi membre du Barreau du Québec.

M. Séguin est actuellement président du Groupe Marine inc. Depuis 1999, il a occupé différents postes à la Banque de Montréal, dont celui de vice-président au développement des affaires pour la firme Jones Heward Gestion de placements. Il a également été vice-président exécutif et adjoint du président, Québec et vice-président et chef des opérations chez BMO Banque privée Harris. Il siège aussi à plusieurs conseils d'administration.

De 1993 à 1998, il a occupé le poste de délégué aux Affaires canadiennes, à la Compagnie générale des eaux (Groupe Vivendi). Auparavant, soit de 1991 à 1993, il a pratiqué le droit dans plusieurs cabinets d'avocats. Élu député en 1985 dans la circonscription de Montmorency, il a été nommé ministre du Revenu en 1987 et ministre du Travail en 1988, responsabilités qu'il a assumées jusqu'en 1991.

M^{me} Anne-Marie D'Amours

M^{me} Anne-Marie d'Amours est titulaire d'une maîtrise en administration des affaires (M.B.A.) de l'École des Hautes Études Commerciales (HEC) et d'une licence en droit de l'Université de Montréal. Elle est aussi membre du Barreau du Québec.

M^{me} d'Amours est présidente de la firme Capimont Technologies inc. depuis 1999. Pendant neuf ans, elle a été à l'emploi du Fonds de solidarité FTQ successivement à titre de conseillère juridique, de directrice aux affaires juridiques et de vice-présidente aux affaires juridiques et secrétaire adjointe. Elle a aussi été à l'emploi du cabinet Marchand, Jasmin et Melançon comme spécialiste en droit des affaires. Elle est également membre du conseil d'administration de Roctest.

M. Renaud Lachance

M. Renaud Lachance est titulaire d'une maîtrise en économie du London School of Economics de Londres en Angleterre et d'une maîtrise en fiscalité de l'Université de Sherbrooke. Il a aussi poursuivi des études en administration des affaires aux HEC de Montréal.

M. Lachance est actuellement professeur agrégé aux HEC en enseignement spécialisé dans les programmes de politiques économiques de taxation au 2e cycle, et de fiscalité au 1er cycle. Il a participé à plusieurs activités de recherche dans le domaine des politiques de taxation, ce qui l'a amené à prononcer diverses conférences lors de colloques ou autres événements publics. Depuis juin 2000, il est directeur du programme de baccalauréat en administration des affaires à cette école.

Ses relations avec les milieux économique et fiscal l'ont conduit à participer à plusieurs comités intéressés à ces questions. Il a été membre, entre autres, du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes du Québec, conseiller économique des gens d'affaires au Sommet socio-économique, et expert invité à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics. Enfin, il a été gouverneur de l'Association canadienne d'études fiscales et conseiller économique du président de l'Ordre des comptables agréés du Québec.

M^{me} Andrée Lajoie

M^{me} Andrée Lajoie est titulaire d'une maîtrise en science politique de l'Université d'Oxford et d'une licence en droit de l'Université de Montréal. Elle est aussi membre du Barreau du Québec.

M^{me} Lajoie est professeure titulaire au Centre de recherche en droit public à la faculté de droit de l'Université de Montréal dont elle a été directrice de 1976 à 1980. Elle y poursuit une carrière de recherche centrée d'abord sur le droit constitutionnel et - plus particulièrement dans le domaine où intervient la Commission sur le déséquilibre fiscal - sur le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, notamment en matière de santé et d'enseignement supérieur.

Plus récemment, ses recherches ont également porté sur la théorie du droit, qu'elle enseigne au séminaire doctoral de sa faculté. Elle a été professeure invitée dans plusieurs universités, européennes et canadiennes, et a publié de nombreux articles et ouvrages chez des éditeurs canadiens et européens, dont les plus récents comprennent: *Théories et émergence du droit: pluralisme, surdétermination et effectivité* (Thémis/Bruylant, 1998), *Jugements de valeurs* (PUF, 1997), et *Le statut juridique des peuples autochtones au Québec et le pluralisme* (Blais, 1996). Elle dirige la collection *Le droit* aussi publiée en co-édition chez Lliber/Blais.

M. Nicolas Marceau

M. Nicolas Marceau est titulaire d'un doctorat en économie de l'Université Queen's de Kingston en Ontario et d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal.

M. Marceau est actuellement professeur titulaire au département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal. Il enseigne à cet établissement depuis 1996. Il a aussi été professeur adjoint au département d'économie de l'Université Laval, de 1992 à 1996.

M. Marceau est auteur et co-auteur de nombreuses publications. Il a prononcé des conférences et il a participé à des séminaires dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur, entre autres : l'Université Concordia, l'Université de Toronto, l'Université de Victoria, l'École des Hautes Études Commerciales, l'Université Queen's, l'Université Simon Fraser, l'Université de Montréal, l'Université de Sherbrooke et l'Université d'Ottawa. Aussi, ses projets de recherche l'ont conduit ailleurs au Canada, en Belgique et en France.

M. Alain Noël

M. Alain Noël est titulaire d'un doctorat en études internationales de l'Université de Denver et d'un baccalauréat et d'une maîtrise en science politique de l'Université de Montréal.

M. Noël est professeur titulaire au département de science politique de l'Université de Montréal et directeur du Centre de recherche sur les transformations économiques et sociales (CRITÈRES), également à l'Université de Montréal. Il est aussi chercheur associé à l'Institut de recherche en politiques publiques, et membre du Conseil consultatif de l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, à Kingston en Ontario.

M. Noël est l'auteur de plusieurs études sur les politiques sociales et le fédéralisme, au Québec et au Canada, ainsi qu'en perspective comparée. Ces travaux ont été publiés dans différents ouvrages et revues, incluant *l'American Political Science Review*, *International Organization*, la *Revue française des affaires sociales*, et la *Revue canadienne de science politique*.

Au cours des dernières années, M. Noël a été directeur des études supérieures au département de science politique de l'Université de Montréal, directeur adjoint de la revue *Canadian Public Policy*, et professeur invité en études canadiennes et en travail social à l'Université de Californie à Berkeley. Il a aussi agi à titre d'expert pour le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes et pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du gouvernement du Québec.

M. Stéphane Saintonge

M. Stéphane Saintonge est titulaire d'une maîtrise en fiscalité de l'Université de Sherbrooke, d'un baccalauréat en droit de l'Université de Montréal et il est diplômé de l'École du Barreau du Québec ainsi que de l'Institut québécois de planification financière. Il a été admis au Barreau du Québec en 1985.

M. Saintonge est entré en 1993 au cabinet Legault-Joly-Tiffault à titre d'avocat associé. Aussi, depuis 1987, il est chargé de cours à l'Association de planification fiscale et financière (APFF) et au programme de formation du Barreau du Québec.

M. Saintonge est membre de l'APFF et de l'Association canadienne d'études fiscales. Il a aussi été membre du conseil d'administration de l'Institut québécois de planification financière de 1992 à 1996, administrateur de la Société générale de financement du Québec de 1996 à 2000 et administrateur du Centre de recherche industriel du Québec de 1997 à 2000. Il a prononcé plusieurs conférences, entre autres, pour l'APFF et l'Institut canadien.

LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION

La réalisation d'un projet de cette envergure en une si courte période nécessite la présence d'une équipe compétente et totalement dédiée.

À titre de secrétaire de la Commission sur le déséquilibre fiscal, j'aimerais souligner la contribution importante de toutes celles et de tous ceux qui ont appuyé les travaux de la Commission au cours des dix derniers mois.

Analyse

M. Laurent Martin, Ph.D., a coordonné l'organisation du Symposium international sur le déséquilibre fiscal que prévoyait tenir la Commission les 13 et 14 septembre 2001. À ce titre, il a supervisé la rédaction du document préparatoire au symposium ainsi que la préparation du recueil des textes des conférenciers. M. Martin a de plus contribué à différentes facettes des travaux d'analyse de la Commission, notamment aux aspects concernant le programme de péréquation.

MM. David Bard et **David Boisclair**, ont collaboré intensivement à la préparation du Symposium international sur le déséquilibre fiscal, notamment la rédaction du document préparatoire. **M. Boisclair** a également participé à l'analyse des mémoires présentés à la Commission. Il a de plus contribué à l'examen de la structure et des pressions sur les revenus et les dépenses des deux ordres de gouvernement.

M. Daniel Prud'homme a coordonné avec brio les travaux d'analyse sur le partage des champs fiscaux entre les deux ordres de gouvernement au Québec. Dans cette tâche, il a reçu l'aide de **M^{me} Katy Tremblay** qui a supervisé la rédaction du document ainsi que de **M^{me} Julie Gingras** et de **MM. Luc Biron, Claude Dallaire, Lévi Pagé** et **Gilbert Fontaine**. **M. Prud'homme** a aussi collaboré, en compagnie de **M. Charles Duclos** et de **M^{me} Mireille Diambomba**, aux travaux réalisés par le Conference Board du Canada pour la Commission.

M. Jocelyn Savoie et **M^{me} Suzie St-Cerny** ont collaboré à l'analyse du contexte historique entourant le déséquilibre fiscal. **M^{me} St-Cerny** a également contribué à l'analyse des mémoires présentés à la Commission. Pour sa part, **M. Savoie** a aussi participé à l'analyse des programmes de transfert fédéraux aux provinces. Il a par ailleurs joué un rôle de premier plan dans la préparation du rapport final et de ses annexes, ainsi que dans la révision des versions anglaises des documents.

M. Luc Godbout a coordonné l'effort d'analyse des mémoires présentés à la Commission. Il a de plus contribué à l'analyse des diverses conséquences du déséquilibre fiscal ainsi qu'à celle des considérations entourant le « pouvoir fédéral de dépenser ».

M. Marcelin Joanis a collaboré à l'analyse des mémoires présentés à la Commission. Il a également contribué à l'analyse des pressions sur les dépenses des deux ordres de gouvernement, du « pouvoir fédéral de dépenser », ainsi qu'à la revue détaillée des approches visant à corriger le déséquilibre fiscal.

M^{mes} Valérie Caverivière et Katy Tremblay ont collaboré à l'analyse du programme de péréquation. Elles ont notamment procédé à l'estimation de l'impact à la péréquation des divers scénarios étudiés.

M^{me} Karine Dumont a contribué à diverses facettes des analyses menées par la Commission, tout particulièrement les aspects touchant le TCSPS. Elle a notamment réalisé les analyses d'impact des différents scénarios examinés par la Commission.

M. François Vaillancourt, Ph.D., professeur titulaire au Département de sciences économiques de l'université de Montréal, a fait bénéficier la Commission, à titre de consultant, de sa grande expertise en matières de finances publiques et de relations financières fédérales-provinciales.

Audience publiques, soutien logistique et administratif

M^{me} Lise Hamelin a assumé avec un très grand professionnalisme l'essentiel des tâches administratives de la Commission. Elle a notamment coordonné les aspects logistiques liés à l'organisation matérielle de la Commission, l'organisation du Symposium international et les audiences publiques.

M^{me} France Légaré s'est acquittée avec une efficacité remarquable des diverses tâches reliées à la production des documents. Elle a de plus fourni un appui constant aux activités de communication de la Commission ainsi qu'à l'organisation du symposium international et des audiences.

Communications

M. Dominique Lebel a assumé avec efficacité et compétence les activités de communication de la Commission. Dans cette fonction, il a reçu l'appui du personnel de la Direction des communications du Ministère des Finances, et notamment de sa directrice, **M^{me} Hélène Sarazin**. À ce chapitre, il faut également souligner la contribution importante de **M^{mes} Paule Laquerre et Hélène Gilbert**.

Rédaction

M. Jean-Pierre Pellegrin a agi à titre de rédacteur principal de la Commission. Vétéran de plusieurs commissions formées récemment par le gouvernement du Québec, **M. Pellegrin** a fait bénéficier la Commission de sa très vaste expérience, de son incomparable esprit de synthèse et de sa grande capacité à coucher sur papier les inévitables compromis qui sont le lot de toute commission.

Coordination des travaux

M. Patrick Déry a agi à titre de Secrétaire adjoint de la commission. Il a remplacé en juin dernier **M. Daniel Bienvenue**, qui a accepté de nouvelles fonctions au Conseil Exécutif. **M. Déry** a apporté une contribution de premier plan aux travaux d'analyse et à la planification des activités de la Commission. Sa compétence et son dévouement ont largement contribué au bon déroulement de ses travaux.

Soutien aux travaux

En terminant, il convient de souligner la patience, l'efficacité, la compétence et la disponibilité de **M^{mes} Joanne Cadorette** et **Isabelle Richard** qui se sont acquittées de la mise en forme des divers documents produits par la Commission. Elles ont également reçu l'aide de **M^{mes} Élyse Pelletier**, **Joan Flowers**, **Chantal Lagacé**, **Lyne Verret** et **Chantal Villeneuve**.

Tâches administratives au bureau de Montréal

Les travaux de la Commission se sont en partie déroulés dans les bureaux situés à Montréal. La Commission a pu s'appuyer sur l'efficacité de **M^{me} Manon Bolduc**, responsable de l'ensemble des tâches administratives dans ces bureaux, assistée dans son travail par **M^{me} Monique Larivière**, que je tiens également à remercier.

Mario Albert,
Secrétaire de la Commission sur le déséquilibre fiscal

Québec, le jeudi 28 février 2002

LISTE DES EXPERTS CONSULTÉS PAR LA COMMISSION

Dans le but de lui permettre de disposer d'éclairages particuliers sur certaines des problématiques abordées, la Commission a sollicité des rencontres avec plusieurs experts externes. Nous reproduisons ici, par ordre alphabétique, la liste des experts consultés par la Commission. D'autres personnes rencontrées ont toutefois préféré conserver l'anonymat.

De par leur spécialisation et leur compétence, les experts rencontrés ont grandement aidé la Commission dans sa réflexion tant sur les causes fondamentales, les conséquences pratiques, que sur les solutions concrètes à apporter au déséquilibre fiscal.

Rencontres aux bureaux de la Commission

- ♦ M. Bev Dahlby, professeur au département de sciences économiques de l'Université de l'Alberta;
- ♦ M. Richard Nadeau, professeur au département de science politique de l'Université de Montréal;
- ♦ M^{me} Annette Ryan, analyste senior au ministère des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard;
- ♦ M. Michael Smart, professeur au département de sciences économiques de l'Université de Toronto;
- ♦ M. François Vaillancourt, professeur au département de sciences économiques de l'Université de Montréal;
- ♦ M. Bruce A. Wallin, professeur au département de science politique de l'Université Northeastern de Boston.

Rencontres à Québec suite à l'annulation du Symposium

- ♦ M. David J. Collins, professeur de sciences économiques de l'Université Macquarie de Sydney;
- ♦ M. Bernard Dafflon, professeur de finances publiques à l'Université de Fribourg;
- ♦ M. William F. Fox, professeur au département de sciences économiques de l'Université du Tennessee;
- ♦ M^{me} Magali Verdonck, chercheure à l'Université catholique de Louvain;
- ♦ M^{me} Sonja Wälti, chercheure invitée et professeure adjointe à l'Université Georgetown de Washington.

Rencontres à l'extérieur du Québec

- ♦ M. Otto Beierl, sous-ministre adjoint aux politiques financières intergouvernementales au ministère des Finances de l'État libre de la Bavière;
- ♦ M. David Cameron, professeur de science politique à l'Université de Toronto;
- ♦ M. Stephen Clarkson, professeur de science politique à l'Université de Toronto;
- ♦ M. Philip Dewan, chef de cabinet du chef du Parti libéral de l'Ontario;
- ♦ M. Howard Hampton, chef du Nouveau parti démocratique (NPD) de l'Ontario;
- ♦ M. Kenneth McRoberts, professeur de science politique au Collège universitaire Glendon de l'Université York;
- ♦ M. Michael Hinterdobler, ministère des Finances de l'État libre de la Bavière;
- ♦ M. Richard Simeon, professeur de science politique à l'Université de Toronto;
- ♦ M. Reinhold Sterzer, ministère des Finances de l'État libre de la Bavière;
- ♦ M. Thomas Wilson, professeur de sciences économiques à l'Université de Toronto.

LISTE DES MÉMOIRES ET CALENDRIER DES AUDIENCES PUBLIQUES

La consultation publique a d'abord pris la forme d'un appel de mémoires. Suite à l'invitation lancée en juin dernier, la Commission a reçu 45 mémoires d'autant de groupes, d'organismes et d'individus.

Par la suite, six journées d'audiences publiques se sont tenues à Montréal et à Québec, entre le 21 novembre et le 4 décembre 2001. La Commission a entendu 42 intervenants.

De par la richesse et la pertinence de la consultation publique, les mémoires et les témoignages ont grandement aidé la Commission dans sa réflexion tant sur les causes fondamentales, les conséquences pratiques que sur les solutions concrètes à y apporter.

Nous reproduisons ici, par ordre alphabétique, la liste des groupes, d'organismes et d'individus qui ont soumis un mémoire à la Commission dans le cadre de la consultation publique ainsi que les dates où les mémoires ont été présentés en audience. Le site Internet¹¹³ de la Commission rend disponible l'ensemble des mémoires qui ont été présenté dans le cadre des audiences publiques.

<i>Groupes, organismes et individus</i>	<i>Audiences publiques</i>	
Action démocratique du Québec	Québec	27 novembre 2001
Alliance canadienne	Montréal	4 décembre 2001
Association des CLD du Saguenay-Lac-Saint-Jean	Québec	27 novembre 2001
Association des CLSC et des CHSLD du Québec	Montréal	22 novembre 2001
Association des économistes québécois	Montréal	21 novembre 2001
Association des hôpitaux du Québec	Montréal	22 novembre 2001
Binette, André	Non présenté	
Bloc Québécois	Québec	27 novembre 2001
Centrale des syndicats du Québec	Québec	27 novembre 2001
Chaire d'étude socio-économique de l'UQAM	Montréal	3 décembre 2001
Chambre de commerce du Québec	Montréal	3 décembre 2001
Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté	Québec	28 novembre 2001

¹¹³ www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca

Groupes, organismes et individus	Audiences publiques	
Commission scolaire de Montréal	Montréal	4 décembre 2001
Confédération des syndicats nationaux	Montréal	3 décembre 2001
Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec	Montréal	22 novembre 2001
Conseil central des syndicats nationaux du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Québec	27 novembre 2001
Conseil du patronat du Québec	Montréal	21 novembre 2001
Consensus enr.	Montréal	22 novembre 2001
Debel, Marcel	Montréal	3 décembre 2001
Ducharme, Daniel	Montréal	21 novembre 2001
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	Montréal	3 décembre 2001
Fédération de l'âge d'or du Québec	Montréal	21 novembre 2001
Fédération des commissions scolaires du Québec	Québec	28 novembre 2001
Fédération des infirmières et infirmiers du Québec	Montréal	3 décembre 2001
Fédération des médecins spécialistes du Québec	Montréal	4 décembre 2001
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec	Montréal	4 décembre 2001
Fédération étudiante collégiale du Québec	Montréal	4 décembre 2001
Fédération étudiante universitaire du Québec	Montréal	21 novembre 2001
Force Jeunesse	Montréal	4 décembre 2001
Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université	Montréal	21 novembre 2001
Girard-Bujold, Jocelyne	Non présenté	
Maltais, Nickol	Québec	28 novembre 2001
Manufacturiers et exportateurs du Québec	Montréal	22 novembre 2001
Moussally, Sergieh F. et Fortin, Michel	Québec	27 novembre 2001
Mouvement national des Québécoises et Québécois	Montréal	4 décembre 2001
Ordre des CGA du Québec	Montréal	3 décembre 2001
Parti libéral du Québec	Montréal	21 novembre 2001
Parti Québécois	Québec	28 novembre 2001
Pelletier, Réjean	Québec	27 novembre 2001
Pepin, Jean-Guy	Québec	28 novembre 2001
Syndicat de la fonction publique du Québec	Québec	28 novembre 2001
Table des aînées et aînés de Lanaudière	Montréal	22 novembre 2001
Union des municipalités du Québec	Montréal	22 novembre 2001
Union des producteurs agricoles	Québec	28 novembre 2001
Ville de Laval	Non présenté	

RÉSULTATS ET MÉTHODOLOGIE DU SONDAGE

Résultats

La Commission a commandé à M. Richard Nadeau, professeur titulaire au département de science politique de l'Université de Montréal, un sondage sur les perceptions des Québécois et des Canadiens quant aux questions soulevées par le débat sur le déséquilibre fiscal. Les données analysées proviennent de questions de sondage incluses dans des enquêtes de la firme Léger marketing en janvier 2002.

Les résultats pour les répondants hors-Québec proviennent d'un sondage pancanadien mené du 8 au 13 janvier auprès d'un échantillon représentatif de la population adulte du Canada. Le nombre d'entrevues complétées a été de 1519. La distribution régionale de ces entrevues est présentée dans le tableau ci-dessous. Les résultats pour les répondants du Québec proviennent du sous-échantillon québécois du sondage pancanadien (370 répondants) et de deux sondages menés auprès de la population adulte du Québec au cours du mois de janvier 2002.

TABLEAU A1

INFORMATIONS SUR LE SONDAGE ET LES ÉCHANTILLONS

	Sondage pancanadien	Sondages québécois	
		Premier sondage	Second sondage
Terrain	8-13 janvier 2002	10-14 janvier 2002	31 janvier au 4 février 2002
Taille échantillonnale	1 519	1003	1006
Marge d'erreur	2,60 %	3,20 %	3,20 %
Nombre d'entrevues			
• Québec	370		
• Reste du Canada	1 149		
• Maritimes	120		
• Ontario	574		
• Prairies	110		
• Alberta	145		
• Colombie-Britannique	200		

QUESTION 1**APPUI À UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DANS CERTAINS DOMAINES**
(en pourcentage)

Question : « Selon vous, les gouvernements devraient-ils dépenser plus, dépenser moins ou à peu près comme maintenant dans les secteurs suivants ? »

	Canada	Québec	Reste du Canada
Santé	82	87	81
Éducation	79	81	77
Défense et sécurité	54	26	60
Programmes sociaux	52	61	48
Aide au développement	25	25	24

Sources et tailles échantillonnelles : Sondage pancanadien (8 au 13 janvier 2002) pour les données pour l'ensemble du Canada et le reste du Canada; sondages pancanadien et sondage québécois (10 au 14 janvier 2002) pour le Québec. Tailles échantillonnelles: Canada (1 519), Québec (1 373) et Reste du Canada (1 149).

QUESTION 2**PRÉFÉRENCES DANS L'UTILISATION DES SURPLUS**
(en pourcentage)

Question : « Comment, selon vous, devraient être utilisés les surplus des gouvernements ? Est-ce que la première priorité devrait être de baisser les taxes, de réduire la dette ou d'améliorer les programmes sociaux ? »

	Canada	Québec	Reste du Canada
Baisser les taxes	27	34	25
Réduire la dette	36	24	39
Améliorer les programmes sociaux	29	37	26

Sources et tailles échantillonnelles : voir Question 1.

QUESTION 3

PRÉFÉRENCES EXPRIMÉES À L'ÉGARD DU PARTAGE DES POUVOIRS
(en pourcentage)

Question : « Quel gouvernement devrait, selon vous, avoir la responsabilité première dans les domaines suivants ? »

	Canada	Québec	Reste du Canada
Éducation			
Gouvernement provincial	63	76	58
Gouvernement fédéral	24	14	28
Les deux	10	9	11
Programmes sociaux			
Gouvernement provincial	56	63	54
Gouvernement fédéral	27	22	29
Les deux	13	12	13
Santé			
Gouvernement provincial	45	62	40
Gouvernement fédéral	38	23	43
Les deux	14	13	13
Développement économique			
Gouvernement provincial	42	45	42
Gouvernement fédéral	38	35	38
Les deux	15	17	14
Relations internationales			
Gouvernement provincial	8	15	6
Gouvernement fédéral	85	74	86
Les deux	4	9	3
Défense			
Gouvernement provincial	6	10	5
Gouvernement fédéral	88	82	89
Les deux	3	6	2

Sources et tailles échantillonales : voir Question 1.

QUESTION 3B

**PRÉFÉRENCES EXPRIMÉES PAR LES QUÉBÉCOIS À L'ÉGARD
DU PARTAGE DES POUVOIRS
(en pourcentage)**

Question : « Quel gouvernement devrait, selon vous, avoir la responsabilité première dans les domaines suivants ? »

	Tous	Francophones
Éducation		
Gouvernement provincial	76	79
Gouvernement fédéral	11	9
Les deux	10	9
Politique familiale		
Gouvernement provincial	67	70
Gouvernement fédéral	17	15
Les deux	10	10
Programmes sociaux		
Gouvernement provincial	64	66
Gouvernement fédéral	18	16
Les deux	15	15
Culture et communications		
Gouvernement provincial	60	61
Gouvernement fédéral	23	22
Les deux	14	14
Santé		
Gouvernement provincial	59	64
Gouvernement fédéral	23	18
Les deux	16	16
Développement économique		
Gouvernement provincial	50	52
Gouvernement fédéral	25	23
Les deux	23	23
Assurance-emploi		
Gouvernement provincial	46	50
Gouvernement fédéral	41	38
Les deux	10	9

Source: Sondage québécois (31 janvier au 4 février 2002). Taille échantillonnale : 1 006.

QUESTION 3B

**PRÉFÉRENCES EXPRIMÉES PAR LES QUÉBÉCOIS À L'ÉGARD
DU PARTAGE DES POUVOIRS (SUITE ET FIN)**
(en pourcentage)

Question : « Quel gouvernement devrait, selon vous, avoir la responsabilité première dans les domaines suivants ? »

	Tous	Francophones
Pensions de vieillesse		
Gouvernement provincial	36	39
Gouvernement fédéral	47	45
Les deux	13	12
Relations internationales		
Gouvernement provincial	16	18
Gouvernement fédéral	69	67
Les deux	12	13
Défense		
Gouvernement provincial	14	16
Gouvernement fédéral	77	76
Les deux	6	6

Source: Sondage québécois (31 janvier au 4 février 2002). Taille échantillonnale: 1 006.

QUESTION 4

PERCEPTION DE L'EXISTENCE D'UN DÉSÉQUILIBRE FISCAL AU CANADA
(en pourcentage)

Question : « Croyez-vous, oui ou non, qu'il y a en ce moment un déséquilibre dans les finances des gouvernements au Canada, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral a trop de revenus par rapport à ses responsabilités et les gouvernements provinciaux n'ont pas assez de revenus par rapport à leurs responsabilités ? »

Réponse	Canada	Québec	Reste du Canada
Oui	66	71	64
Non	21	21	20
Ne sais pas	13	8	15

Sources et tailles échantillonales : voir Question 1.

QUESTION 5**APPUI À UNE AUGMENTATION DE LA PART DES REVENUS D'IMPÔT DES PROVINCES**
(en pourcentage)

Question : « Au total, croyez-vous, oui ou non, que les revenus d'impôt seraient mieux partagés au Canada si la part de ces revenus qui va directement aux provinces était augmentée ? »

Réponse	Canada	Québec	Reste du Canada
Oui	73	74	72
Non	18	18	17
Ne sais pas	9	8	10

Sources et tailles échantillonales : voir Question 1.

QUESTION 6**APPUI À UNE AUGMENTATION DE LA PART DES REVENUS DES PROVINCES POUR AUGMENTER LEURS DÉPENSES EN SANTÉ, ÉDUCATION ET POLITIQUE FAMILIALE**
(en pourcentage)

Question : « Seriez-vous très favorable, assez favorable, pas très favorable ou pas favorable du tout à ce qu'une partie des impôts payés par les citoyens de votre province au gouvernement fédéral soit versée directement au gouvernement de votre province pour augmenter les dépenses des secteurs suivants ? »

	Canada	Québec	Reste du Canada
Santé			
Très favorable	46	59	42
Assez favorable	31	29	31
Pas très favorable	9	5	9
Pas favorable du tout	10	6	11
Éducation			
Très favorable	46	54	43
Assez favorable	30	33	30
Pas très favorable	9	5	10
Pas favorable du tout	10	6	11
Soutien aux familles			
Très favorable	36	51	32
Assez favorable	34	34	34
Pas très favorable	12	6	13
Pas favorable du tout	11	6	13

Sources et tailles échantillonales : voir Question 1.

QUESTION 7**PERCEPTION RELATIVEMENT À LA PART DES REVENUS D'IMPÔT ALLANT AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL***(moyenne des parts en pourcentage)*

Question : « Une part des impôts payés par les citoyens de votre province va au gouvernement de votre province et l'autre va au gouvernement fédéral. Quelle est, selon vous, la proportion des impôts payés par les citoyens de votre province qui va au gouvernement fédéral ? »

Réponse	Canada	Québec	Reste du Canada
Part fédérale	46	42	48
Ne sais pas	35	29	38

Sources et tailles échantillonales : voir Question 1.

QUESTION 8**RÉPARTITION SOUHAITÉE DES REVENUS D'IMPÔT ENTRE LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL ET LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL***(moyenne des parts en pourcentage)*

Question : « Comment souhaiteriez-vous que vos impôts soient répartis, en pourcentage de 100 %, entre le gouvernement de votre province et le gouvernement fédéral ? »

Réponse	Canada	Québec	Reste du Canada
Part fédérale	42	38	42
Part provinciale	57	62	56
Ne sais pas	8	7	8

Sources et tailles échantillonales : voir Question 1.

Méthodologie**Méthodologie des OMNIBUS québécois**

La présente étude, effectuée par Léger Marketing, a été réalisée au moyen d'entrevues téléphoniques auprès d'un échantillon aléatoire de 2009 Québécois(es) âgé(e)s de 18 ans et plus et pouvant s'exprimer en français ou en anglais.

Cette étude s'est déroulée en deux temps. Il y a eu 1003 répondants dans un premier temps et 1 006 répondants dans un second temps. Les entrevues ont été réalisées entre le 10 et le 14 janvier dans le premier cas, et entre le 31 janvier et le 4 février 2002 dans le second, et ce, à partir de notre centrale téléphonique de Montréal. Nous pouvions effectuer jusqu'à 10 appels dans les

cas de non-réponse. Le taux de réponse ont été respectivement de 60,9 % et de 63,8 %.

À l'aide des statistiques du recensement de 1996, les résultats ont été pondérés selon les régions et la langue parlée à la maison afin de rendre l'échantillon représentatif de l'ensemble de la population adulte du Québec.

La marge d'erreur maximale pour chacun de ces sondages est de 3,2 %, et ce, 19 fois sur 20.

Méthodologique de l'OMNIBUS pancanadien

La présente étude, effectuée par Léger Marketing, a été réalisée au moyen d'entrevues téléphoniques auprès d'un échantillon aléatoire de 1519 Canadien(nes) âgé(e)s de 18 ans et plus et pouvant s'exprimer en français ou en anglais.

Les entrevues ont été réalisées entre le 8 et le 13 janvier 2002 à partir de notre centrale téléphonique de Montréal. Nous pouvions effectuer jusqu'à 10 appels dans les cas de non-réponse.

À l'aide des données de Statistique Canada, les résultats ont été pondérés selon les régions, le sexe et la langue parlée à la maison afin de rendre l'échantillon représentatif de l'ensemble de la population adulte du Canada.

La marge d'erreur maximale pour les 1519 personnes sondées est de plus ou moins 2,6 %, et ce, 19 fois sur 20.

LE CALCUL DU TCSPS

Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ne comptabilisent pas de la même façon les transferts de fonds effectués dans le cadre du TCSPS.

- ♦ Le gouvernement fédéral détermine les transferts en espèces du TCSPS globalement et y ajoute la valeur des points d'impôt transférés en 1976-1977, cela pour déterminer les « droits totaux » et en effectuer la répartition entre les provinces et les territoires selon leur part de la population canadienne. Le gouvernement fédéral déduit ensuite du montant attribué au gouvernement du Québec une partie de l'« abattement spécial du Québec »¹¹⁴. Pour le gouvernement fédéral, l'abattement spécial n'est donc qu'une façon de payer une partie d'un transfert dont le montant global est déterminé selon les règles du programme, ce montant étant explicitement intégré dans les dépenses.
- ♦ Pour sa part, le gouvernement du Québec ne comptabilise comme imputables au TCSPS que les fonds effectivement reçus du gouvernement fédéral, une fois déduit le montant de l'abattement spécial. Les revenus que le Québec obtient grâce à l'occupation des champs fiscaux consécutive à la mise en place de l'abattement spécial sont inclus dans les revenus autonomes, et font donc partie des recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Les transferts en cause

Pour le gouvernement fédéral, donc, 17,3 milliards de dollars auront été versés aux provinces en 2001-2002 au titre du TCSPS, dont 4,4 milliards de dollars au Québec (incluant l'abattement spécial).

Au cours du même exercice financier, le Québec considère avoir reçu 2,9 milliards de dollars au titre du TCSPS, ce qui correspond à la somme du chèque qui a été effectivement envoyé par le gouvernement fédéral et des décaissements effectués aux fiducies fédérales présentées au chapitre 3.

¹¹⁴ Il s'agit du transfert de champ fiscal proposé aux provinces en 1964, et dont seul le Québec s'est alors prévalu. L'abattement spécial du Québec est actuellement égal à 16,5 % de l'impôt fédéral de base : 13,5 % sont soustraits à la part des transferts en espèces attribués au Québec et 3 % sont remboursés par le gouvernement du Québec au gouvernement fédéral en raison de l'abolition en 1974 du programme d'allocation aux jeunes. Voir à ce sujet *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, op. cit., note 6, pp. 43 et 44.

Le mode de calcul du TCSPS

Les paiements effectués à une province dans le cadre du TCSPS sont établis en deux étapes.

1^{re} étape : le calcul des droits totaux

- ♦ Les droits totaux sont établis pour l'ensemble du Canada. Ils correspondent aux transferts financiers, définis selon les règles du programme, auxquels le gouvernement fédéral ajoute la valeur des points d'impôt transférés aux provinces en 1976-1977, telle qu'il l'estime. Les droits totaux sont par la suite répartis entre les provinces, proportionnellement à leur part de la population canadienne.

2^e étape : le calcul des transferts en espèces versés à chaque province

- ♦ Pour établir le montant des transferts en espèces consentis à chaque province, il faut soustraire des droits totaux alloués à une province la valeur estimée par le gouvernement fédéral des points d'impôt transférés à cette province. Dans le cas du Québec, il faut de plus soustraire la valeur de l'abattement spécial du Québec.

TABLEAU A2

UN EXEMPLE CHIFFRÉ DE CALCUL DU TCSPS EN ESPÈCES AU QUÉBEC, 2001-2002 (en millions de dollars – base d'exercice)

Canada		
1.	Transferts financiers au Canada (Partie V de la <i>Loi sur les arrangements fiscaux</i>)	17 300
2.	Valeur des points d'impôt au Canada	16 265
3.	Droits totaux au Canada (1 + 2)	33 565
Québec		
4.	Poids démographique du Québec	23,9 %
5.	Droits totaux au Québec (3 X 4)	8 007
6.	Moins : valeur des points d'impôt selon le gouvernement fédéral	
♦	14,9 % de l'IFB	- 3 331
♦	1 % du RIS	- 314
7.	TCSPS au Québec	4 362
8.	Moins : abattement spécial du Québec (13,5 % de l'IFB)	- 2 467
9.	TCSPS en espèces au Québec	1 895

Notes : Transferts financiers excluant les montants inscrits dans les fiducies fédérales. Valeur des points d'impôt incluant la péréquation afférente. IFB : Impôt fédéral de base. RIS : Revenu imposable des sociétés.

Source : Ministère des Finances du Canada.

BIBLIOGRAPHIE

ACTION DÉMOCRATIQUE DU QUÉBEC (2001), *Faire enfin gagner le Québec*, rapport du Comité constitutionnel, juin 2001.

ARNAU, Philippe, Pierre-Yves CRÉMIEUX et Pierre FORTIN (1998), *The Determinants of Social Assistance Rates: Evidence from a Panel of Canadian Provinces, 1977-1996*, Toronto, Institut canadien de recherches avancées.

BANTING, Keith (1987), *The Welfare State and Canadian Federalism*, Deuxième édition, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

BIRD, Richard M. et Jack M. MINTZ (2000), « Tax Assignment in Canada : A Modest Proposal », dans Harvey Lazar (éditeur), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales.

BLACKORBY, C. et D. DONALDSON (1988), « Cash versus Kind, Self-Selection and Efficient Transfers », *American Economic Review*, n° 78.

BOADWAY, Robin W. (1992), *La répartition constitutionnelle des pouvoirs vue sous l'angle économique*, Ottawa, Conseil économique du Canada.

BOADWAY, Robin W. (2000), « Recent Developments in the Economics of Federalism », dans Harvey Lazar (éditeur), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.

BOADWAY, Robin W. et Masayoshi HAYASHI (2001), « An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction : The Case of Business Income Tax in Canada », *Canadian Journal of Economics*, n° 34.

BOADWAY, Robin W. et Paul A.R. HOBSON (1993), *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, *Canadian Tax Paper*, n° 96, Toronto, Association canadienne d'études fiscales.

BOADWAY, Robin W. et Michael KEEN (1996), « Efficiency and the Direction of Federal-State Transfers », *International Tax and Public Finance*, n° 3.

BOADWAY, Robin W. et Maurice MARCHAND (1995), « The Use of Public Expenditures for Distributive Purposes », *Oxford Economic Papers*, n° 47.

BOESSENKOOL, Kenneth J. (1998), *Clearly Canadian : Improving Equity and Accountability with an Overarching Equalization Program*, Commentaire n° 114, série *The Transfer Papers*, Toronto, Institut C.D. Howe.

BOESSENKOOL, Kenneth J. (2001), *Taking Off the Shackles : Equalization and the Development of Nonrenewable Resources in Atlantic Canada*, série *The AIMS Equalization Papers*, Halifax, Atlantic Institute for Market Studies.

BOESSENKOOL, Kenneth J. (2001), « Remove Resource Revenues from Equalization », *National Post*, 31 juillet 2001.

BOOTHE, Paul (1992), « Federal Budgeting in the 1990s: The End of Fiscal Federalism » dans Thomas J. Courchene et Martin F.J. Prachowny (éd.), *The February 1992 Federal Budget*, série *Policy Forum*, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Kingston.

BOOTHE, Paul (1998), « Is It Time to Reform Fiscal Transfers? », *Options politiques*, novembre 1998.

BOOTHE, Paul (1998), *Finding a Balance : Renewing Canadian Fiscal Federalism*, Conférence des bienfaiteurs 1998, Toronto, Institut C.D. Howe.

BOOTHE, Paul et Derek HERMANUTZ (1997), « Paying for ACCESS : Financing Government in a Decentralized Federation », dans Thomas J. Courchene (éditeur), *The Nation State in a Global/Information Era : Policy Challenges*, Kingston, Université Queen's, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy.

BOOTHE, Paul et Derek HERMANUTZ (1998), *Paying for ACCESS : Province by Province*, document de travail n° 98-1, Edmonton, Université de l'Alberta, Institute for Public Economics.

BOOTHE, Paul et Derek HERMANUTZ (1999), *Simply Sharing : An Interprovincial Equalization Scheme for Canada*, Commentaire n° 128, série *The Transfer Papers*, Toronto, Institut C.D. Howe.

Comité permanent de la Chambre des Communes sur les finances (2001), témoignage de M. William Hogg, sous-ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse, sur le projet de loi C-18.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS (1956), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. I, II, III et IV, Québec.

COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES (1940), *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, arrêté ministériel, vol. I et II, Ottawa.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001), *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis et Suisse*, Document d'information, Gouvernement du Québec, Québec.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001), *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, Document d'information, Gouvernement du Québec, Québec.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001), *Occupation effective des champs de taxation au Québec*, Document d'information, Gouvernement du Québec, Québec.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001), *Problématiques et enjeux du déséquilibre fiscal*, Document préparatoire pour la consultation publique, Gouvernement du Québec, Québec.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2002), *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, Annexe 1, Gouvernement du Québec, Québec.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2002), *Le « pouvoir fédéral de dépenser »*, Annexe 2, Gouvernement du Québec, Québec.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2002), *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et du Québec*, Conference Board du Canada, Québec.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2002), *Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal*, Annexe 3, Gouvernement du Québec, Québec.

Conseil national du bien-être social (1997), *Un autre regard sur la réforme du bien-être social*, Ottawa.

COULOMBE, Serge (1999), « Le fédéralisme fiscal a-t-il un avenir avec une division par habitant du TCSPS? Réponse : non », dans André Downs et Gilles Paquet (éditeurs), *Congrès 1999 : Les défis de gouvernance à l'aube du XXI^e siècle*, Association des économistes québécois.

COULOMBE, Serge et Marcel MÉRETTE (2000), « Fiscal Needs and the CHST Per Capita Division Rule », *Revue fiscale canadienne*, vol. 48, n^o 2.

COURCHENE, Thomas J. (1996), « ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems », *Canadian Business Economics*, été 1996.

COURCHENE, Thomas J. (1998), « Equalization and the Canadian Federation: Reflections on the Conference Papers », dans Robin W. Boadway et Paul A.R. Hobson (éditeurs), *Equalization : Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*, Kingston, Université Queen's, John Deutsh Institute for the Study of Economic Policy.

COURCHENE, Thomas J. (1998), *Renegotiating Equalization : National Polity, Federal State, International Economy*, Commentaire n^o 113, série *The Transfer Papers*, Toronto, Institut C.D. Howe.

CUTLER, Fred (2001), *Federalism and Accountability : Can Voters Cope with Federalism?*, communication présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Québec, mai 2001.

DAHLBY, Bev (1992), « Taxation under Alternative Constitutional Arrangements », dans Paul Boothe (éditeur), *Alberta and the Economics of Constitutional Change*, Edmonton, Université de l'Alberta, Western Centre for Economic Research.

DELAGE, B. (1999), « Concurrence fiscale : un survol », *Actualité Économique*, n° 75.

DION, Stéphane (2001), « À la défense de la péréquation », *Le Devoir*, 19 juillet 2001.

DONNELLY, M., R. WELCH et A. YOUNG (1999), « Registered education savings plans : A tax incentive response to higher education access », *Canadian Tax Journal*.

FORTIN, Pierre (1997), *L'impact des lois de l'assurance-emploi de 1990, 1994 et 1996 sur l'aide sociale au Québec*, Université du Québec à Montréal, Département des sciences économiques, manuscrit.

FORTIN, Pierre (1999), « La péréquation doit prendre la relève du transfert social : La capacité financière des provinces moins riches à lutter contre la pauvreté doit être ramenée à la moyenne canadienne », *La Presse*, 23 février 1999.

GIRARD, Claude (2001), « Traitement fiscal des allocations sociales et droits de la personne », *Revue canadienne Droit et Société*, vol. 16, n° 2.

Gouvernement de l'Alberta (1998), *Federal-Provincial Fiscal Issues*, annexe au budget 1998.

Gouvernement de l'Alberta (1999), *Federal Transfers for Provincial Health and Social Programs*, annexe au budget 1999.

Gouvernement de l'Alberta (2001), *A Framework for Reform*, Premier's Advisory Council on Health, décembre 2001.

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard (2001), Présentation sur le projet de loi C-18 au Comité permanent de la Chambre des communes sur les Finances.

Gouvernement de l'Ontario (2000), *Défis lancés au gouvernement fédéral dans le budget de l'Ontario de 2000*, fiche documentaire, 2 mai 2000.

Gouvernement de l'Ontario (2001), *L'Ontario met le gouvernement fédéral en demeure de s'engager à assumer une part équitable du système de santé canadien*, communiqué, 13 juin 2001.

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador (2001), Présentation sur le projet de loi C-18 au Comité permanent de la Chambre des communes sur les Finances.

Gouvernement du Canada (2002), *L'équilibre fiscal et les relations financières entre les gouvernements au Canada*.

Gouvernement du Canada (2002), *L'équilibre budgétaire au Canada : les faits*.

Gouvernement du Manitoba (1999), *A Renewed Fiscal Partnership to Support Canada's Social Union*, Document budgétaire C.

Gouvernement du Manitoba (2001), *Relations fédérales-provinciales*, Document budgétaire C.

Gouvernement du Manitoba (2001), *Remarques et documents de référence pour une déclaration sur le plafond des paiements de péréquation*.

Gouvernement du Nouveau-Brunswick (2001), Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-18.

Gouvernement du Québec (2000), *Les solutions émergentes*, Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, décembre 2000.

Gouvernement de la Saskatchewan (2001), *Caring for Medicare, Sustaining a Quality System*, Commission on Medicare, avril 2001.

HOBSON, Paul A.R. (1998), « Is There Too Much Revenue Redistribution through Canada's Fiscal Equalization Program? », dans Robin W. Boadway et Paul A.R. Hobson (éditeurs), *Equalization : Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*, Kingston, Université Queen's, John Deuth Institute for the Study of Economic Policy.

HOBSON, Paul A.R. et France ST-HILAIRE (1993), *Federal-Provincial Fiscal Arrangements : Toward Sustainable Federalism*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

HOBSON, Paul A.R. et France ST-HILAIRE (2000), « The Evolution of Federal-Provincial Fiscal Arrangements : Putting Humpty Together Again », dans Harvey Lazar (éditeur), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales.

INSTITUT CANADIEN D'INFORMATION SUR LA SANTÉ (2000), Tendances des dépenses nationales de santé, 1975-2000.

IP, Irene K. (1993), « Putting a New Face on Fiscal Federalism », dans Peter M. Leslie, Kenneth Norrie et Irene K. Ip, *A Partnership in Trouble : Renegotiating Fiscal Federalism*, Toronto, Institut C.D. Howe.

IP, Irene K. et Jack M. MINTZ (1992), *Dividing the Spoils : The Federal-Provincial Allocation of Taxing Powers*, série *The Canada Round*, n° 11, Toronto, Institut C.D. Howe.

JÉRÔME-FORGET, Monique (2000), « Pour un transfert de points d'impôt », *La Presse*, 8 septembre 2000.

KANBUR, R. et M. KEEN (1993), « Jeux sans frontières : Tax Competition and Tax Coordination when Countries Differ in Size », *American Economic Review*, n° 83.

KEEN, M. (1998), « Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism », *IMF Staff Papers*, n° 45.

KING, Phillip et Harriet JACKSON (2000), *Public Finance Implications of Population Ageing*, document de travail n° 2000-08, Ottawa, Ministère des Finances du Canada.

Ministère de l'Éducation du Québec (2001), *Indicateur de l'éducation-édition 2001*.

Ministres des Finances des provinces de l'Ouest (2000), *Toward Fiscal Balance : A Western Perspective*.

Ministres des Finances des provinces de l'Ouest (2001), *Revitalizing Federal-Provincial/Territorial Fiscal Relations*.

Ministres des Finances des provinces et des territoires (1999), *Améliorer la compétitivité et le niveau de vie des Canadiens*.

Ministres des Finances des provinces et des territoires (2001), *S'attaquer au déséquilibre fiscal*.

Ministres des Finances des provinces et des territoires (2001), communiqué de la réunion provinciale-territoriale des ministres des Finances, Montréal, juin 2001.

MINTZ, Jack M. (2001), « How to Fix Equalization to Encourage Growth », *National Post*, 25 juillet 2001.

MINTZ, J.M. et H. TULKENS (1986), « Commodity Tax Competition between Member States of a Federation : Equilibrium and Efficiency », *Journal of Public Economics*, n° 29.

MYLES, John (2000), *La maturation du système de revenu de retraite du Canada : niveaux de revenu, inégalité des revenus et faibles revenus chez les gens âgés*, n° de catalogue 11F0019MIF00147, Ottawa, Statistique Canada.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001), *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001), *Statistiques des recettes publiques 1965-1999*.

Parti libéral du Québec (2001), *Un plan d'action : Affirmation, autonomie et leadership*, rapport du Comité spécial sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, octobre 2001.

POSCHMANN, Finn (1998), *Where the Money Goes : The Distribution of Taxes and Benefits in Canada*, Commentaire n° 105, série *The Transfer Papers*, Toronto, Institut C.D. Howe.

Premiers ministres des provinces de l'Ouest (2000), communiqué de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest, Brandon, mai 2000.

Premiers ministres des provinces (2000), *Le déséquilibre fiscal au Canada*, communiqué de la 41e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Winnipeg, août 2000.

Premiers ministres des provinces (2001), *Des soins de santé viables pour les Canadiens*, communiqué de la 42e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, Victoria, août 2001.

ROBSON, William B.P. (2001), *Will the Baby Boomers Bust the Health Budget?*, Commentaire n° 148, série *The Health Papers*, Toronto, Institut C.D. Howe.

RUGGERI, Giuseppe C. (1998), « Vertical Fiscal Imbalances and Renewed Federalism », *Options politiques*, novembre 1998.

RUGGERI, Giuseppe C. (2000), *A Federation Out of Balance*, Université du Nouveau-Brunswick, Département de sciences économiques, manuscrit.

RUGGERI, Giuseppe C. (2001), *A Federation Out of Balance : Update*, Université du Nouveau-Brunswick, Département de sciences économiques, manuscrit.

RUGGERI, Giuseppe C., Donald VAN WART, Grant K. ROBERTSON et Robert HOWARD (1993), « Vertical Fiscal Imbalance and the Reallocation of Tax Fields in Canada », *Analyse de politiques*, vol. 19, n° 2.

RUGGERI, Giuseppe C., Robert HOWARD et Donald VAN WART (1993), « Structural Imbalances in the Canadian Fiscal System », *Revue fiscale canadienne*, vol. 41, n° 3.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES (2001), *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental, de 1936 à mars 2001*, Gouvernement du Québec, Québec.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES (1998), *Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser, 1944-1998*, Gouvernement du Québec, Québec, juillet 1998.

SHAH, Anwar (1996), « A Fiscal Need Approach to Equalization », *Analyse de politiques*, vol. 22, n° 2.

SMART, Michael (1998), « Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers », *Canadian Journal of Economics*, n° 31.

SMILEY, Donald V. (1987), *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

SNODDON, T. et J.-F. WEN (1999), « Une introduction aux subventions intergouvernementales », *Actualité Économique*, n° 75.

THOMAS, Paul. G. (1998), « La nature changeante de l'imputabilité », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (éditeurs), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

USHER, Dan (1995), *The Uneasy Case for Equalization Payments*, Vancouver, Institut Fraser.

VAILLANCOURT, François (1998), « Alter the Federal-Provincial Powers Mix to Improve Social Policy », *Options politiques*, novembre 1998.

VAILLANCOURT, François (1999), « Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998 : évolution et évaluation », dans André Downs et Gilles Paquet (éditeurs), *Congrès 1999 : Les défis de gouvernance à l'aube du XXI^e siècle*, Association des économistes québécois.

VAILLANCOURT, François (2000), « Federal-Provincial Small Transfer Programs in Canada, 1957-1988 : Importance, Composition and Evaluation », dans Harvey Lazar (éditeur), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales.

VAILLANCOURT, Yves (2002), « Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne », *Enjeux Publics*, vol. 3, n° 2f, janvier, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

WILDASIN, David (1988), « Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition », *Journal of Public Economics*, n° 35.

WILSON, J.D. (1999), « Theories of Tax Competition », *National Tax Journal*, n° 52.