



Mettre cartes sur table pour résoudre le déséquilibre fiscal¹

Luc Godbout et Karine Dumont

Juin 2005

ASDEQ, Comité des politiques publiques

Mise en contexte

Avec la création de la Commission sur le déséquilibre fiscal², le Québec a été la première province à sensibiliser sa population sur les effets du déséquilibre fiscal qui prévaut dans la fédération. Depuis, à quelques reprises, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité des motions portant sur le déséquilibre fiscal³. Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a aussi réussi à obtenir l'appui des premiers ministres des autres provinces alors que trois des quatre principaux partis politiques fédéraux ont également reconnu l'existence d'un déséquilibre fiscal. Toutefois, le gouvernement fédéral s'est toujours refusé à admettre la présence d'un tel déséquilibre, même s'il reconnaît que les provinces subissent des pressions financières réelles.

La notion de déséquilibre fiscal repose sur l'idée qu'il existerait une mauvaise répartition des ressources financières entre le gouvernement fédéral et les provinces au sein de la fédération canadienne. Une partie du déséquilibre fiscal aurait pris naissance dans les difficultés de limiter la croissance de certaines dépenses de juridiction provinciale pendant que les transferts fédéraux subissaient des compressions ou augmentaient à un rythme inférieur aux charges qu'ils étaient censés combler.

¹ Cette étude a été présentée devant le Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances de la Chambre des communes le 11 avril 2005. Elle a été financée par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke et a précédemment été diffusée sur son site Internet. Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance à Gilles Larin et Jean-Claude Lefebvre pour leurs observations utiles. Bien entendu, les opinions qui y sont exprimées n'engagent que les auteurs, qui assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations y figurant.

² Le mandat de cette Commission était d'identifier et d'analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec, leurs conséquences pratiques, et de proposer des solutions concrètes à mettre de l'avant afin de le corriger.

³ La dernière motion de l'Assemblée nationale a été adoptée à l'unanimité le 8 mars 2005. Elle se lisait comme suit : « Que l'Assemblée nationale réaffirme l'existence du déséquilibre fiscal et réitère son exigence envers le gouvernement fédéral à l'effet que ce déséquilibre fiscal et l'iniquité du nouveau calcul de la péréquation soient reconnus et corrigés. »

En conséquence, la croissance soutenue des dépenses à l'égard de la santé et la valeur des transferts fédéraux à ce titre sont intimement reliées au déséquilibre fiscal. Dans ce contexte, il est clair que l'entente sur la contribution fédérale au financement de la santé survenue le 15 septembre dernier ne peut qu'avoir un impact positif sur l'équilibre fiscal des provinces. Par ailleurs, les importants changements subis par le programme de péréquation lors de la rencontre des premiers ministres du 26 octobre 2004 auront également des impacts sur l'équilibre fiscal des provinces.

Cependant, malgré les annonces de réinvestissements en santé de l'automne dernier, les Québécois sont plus nombreux à croire à la présence d'un déséquilibre fiscal en 2005 qu'au moment où la Commission sur le déséquilibre fiscal siégeait en 2002 selon les résultats obtenus lors d'un sondage Crop-Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques⁴. En effet, alors qu'en janvier 2002 71 % des Québécois percevaient qu'il y avait présence d'un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne, cette proportion était de 79 % en janvier dernier, malgré les récents réinvestissements en santé.

La question du déséquilibre fiscal est importante puisque l'inadéquation entre la capacité de financement et les responsabilités constitutionnelles des gouvernements ne peut que fausser l'allocation optimale des ressources au sein de l'économie canadienne. C'est dans ce contexte que nous avons voulu participer aux travaux du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal⁵ en élaborant un portrait des différents arguments utilisés pour illustrer ou nier l'existence du déséquilibre fiscal et en proposant des solutions afin de régler cette question qui alimente le débat public depuis déjà plusieurs années.

PARTIE 1 Les arguments utilisés pour illustrer ou nier l'existence du déséquilibre fiscal

La présente partie du mémoire consiste à faire l'inventaire et l'analyse des arguments utilisés, autant par le gouvernement fédéral que par les provinces, afin d'illustrer ou de nier l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada. L'**encadré 1** fait état des différents arguments utilisés afin de défendre l'une ou l'autre des opinions sur la question du déséquilibre fiscal.

⁴ Voir l'annexe 1.

⁵ Le Sous-comité sur le déséquilibre fiscal a été mis sur pied par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Le mandat du Sous-comité vise à évaluer quelle solution est envisageable afin de corriger de façon durable le déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernement.

Encadré 1: Arguments utilisés pour illustrer la présence d'un déséquilibre fiscal ou pour nier son existence

Arguments invoqués par le gouvernement fédéral :

- *Les dépenses fédérales ont dû être réduites pour équilibrer le budget.*
- *Les provinces ont éliminé leurs déficits, tout en augmentant leurs dépenses.*
- *Les provinces jouissent d'une grande autonomie fiscale.*
- *Les provinces ont un accès exclusif à certaines sources de revenus en croissance.*
- *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 provinces ont éliminé leurs déficits, tout en baissant leurs impôts.*
- *Les provinces font maintenant des surplus.*
- *Les surplus récents du gouvernement fédéral sont petits, si on les compare aux déficits des années passées.*
- *La dette fédérale est supérieure à celle des provinces.*
- *Les transferts aux provinces ont été accrus.*

Arguments invoqués par le gouvernement du Québec et ceux des autres provinces :

- *Les besoins sont à Québec alors que l'argent est à Ottawa.*
- *Les réductions des dépenses fédérales se sont faites par des coupures au financement des programmes sociaux créant des pressions sur les finances publiques des provinces.*
- *Le coût du service de la dette fédérale est moins coûteux que celui des provinces.*
- *Les transferts fédéraux sont inadéquats.*

1.1 L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

À partir de 1994-1995, tant le gouvernement fédéral que les provinces ont fait des efforts marqués pour assainir leurs finances publiques.

La période 1994-1995 à 1997-1998 se caractérise par de fortes compressions budgétaires du gouvernement fédéral en vue d'équilibrer son budget.

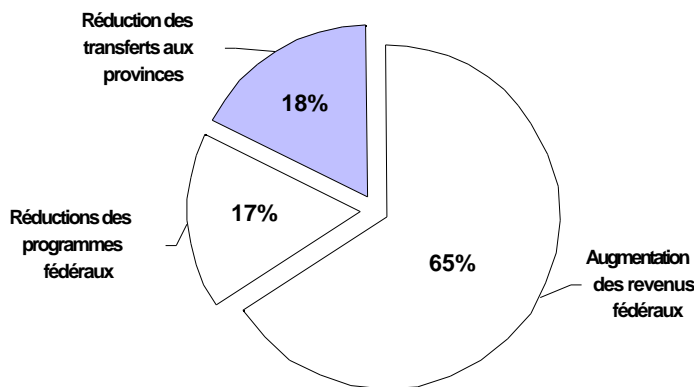
Les choix budgétaires fédéraux ont eu un effet direct sur la situation budgétaire des provinces, faisant ainsi poindre les principales causes du déséquilibre fiscal actuel. À ce titre, Lazar, St-Hilaire et Tremblay soulignent que :

« many of the measures undertaken by the federal government over the past two decades to restore its budget balance, and make it less vulnerable on the expenditure side, have had the opposite effect on the provinces »⁶.

L'évolution des dépenses fédérales

Le gouvernement fédéral argumente que pour équilibrer son budget, il n'avait d'autre choix que de réduire ses dépenses. Ce qu'il a fait, mais la réduction des dépenses ne peut expliquer à elle seule le rééquilibrage des finances publiques fédérales, puisque la principale composante de l'élimination du déficit est, comme le montre le **graphique 1**, l'augmentation des revenus fédéraux. En outre, ce graphique montre également que la réduction de l'ensemble des dépenses de programmes fédéraux est plus faible que la réduction des transferts aux provinces, ce qui illustre la contribution des provinces à l'assainissement des finances publiques fédérales.

Graphique 1 : Composantes de l'élimination du déficit fédéral, 1997-1998 par rapport à 1994-1995



Note : Tel qu'illustré dans le budget 1998 de la Colombie-Britannique.

Source : Colombie-Britannique, Budget 1998, section F.

Les provinces répondent à l'argument fédéral sur la nécessité de réduire ses dépenses pour rééquilibrer son budget que ces réductions se sont faites par des coupes dans les transferts aux provinces ou par des diminutions dans le financement des programmes sociaux créant des pressions sur les finances publiques des provinces. Le **tableau 1** illustre bien comment se sont réparties les compressions dans les dépenses fédérales au cours de la période 1994-1995 à 1997-1998. Pendant que le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) baissait de 33 %, les sommes versées au titre de l'assurance-emploi chutaient de 20 %, alors que les autres dépenses fédérales augmentaient de 1 %.

⁶ France St-Hilaire, Harvey Lazar et al., *Money, Politics and Health Care : Reconstructing the Federal-Provincial Partnership*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 2004, p. 172.

Tableau 1 : Concentration des compressions dans les dépenses fédérales, 1997-1998 par rapport à 1994-1995

	1994-1995 (millions \$)	1997-1998 (millions \$)	Variation (%)
TCSPS	18 719	12 500	-33,2
Assurance-emploi	14 815	11 842	-20,1
Autres dépenses fédérales	73 805	74 518	1,0

Notes : La réduction de 20 % du coût du régime de l'assurance-emploi porte sur le budget total du régime, ce dernier comprend différents sous-programmes tel le congé parental. Lorsque l'analyse porte spécifiquement sur les prestations versées aux personnes ayant perdu leur emploi au Québec, la diminution des sommes versées passe à 24 %, entre 1994-1995 et 1997-1998 (CANSIM 276-0005 et 385-0001). Les « autres dépenses fédérales » comprennent l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral à l'exception des transferts fédéraux aux provinces, le service de la dette et l'assurance-emploi.

Source : Comptes publics du Canada.

En analysant la concentration des compressions dans les dépenses fédérales entre 1994-1995 et 1997-1998, on remarque clairement que les choix budgétaires fédéraux n'ont pas été neutres sur les budgets des provinces. En plus des diminutions marquées du TCSPS qui ont affecté directement la situation financière des provinces, la transformation du programme d'assurance-chômage en programme d'assurance-emploi a été l'occasion pour le gouvernement fédéral de resserrer les critères d'admissibilité, avec comme résultat que bon nombre de chômeurs n'ont plus droit au programme fédéral d'assurance-emploi et se retrouvent à l'aide sociale financée par les provinces. La réforme de l'assurance-emploi a aussi permis de faire passer le programme d'un mode d'autofinancement à une source de recettes pour le gouvernement fédéral. Fait pour le moins paradoxal, les surplus générés par la caisse de l'assurance-emploi à la suite de la réforme servent à financer le budget fédéral alors qu'une partie des charges ont été indirectement transférées aux provinces.

Depuis l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 1997-1998, le gouvernement fédéral a effectué d'importants réinvestissements dans les transferts aux provinces. Ces réinvestissements, même s'ils semblent élevés, ne constituent en fait qu'un rattrapage par rapport à la situation qui prévalait avant les coupures du milieu des années 90. En effet, le TCSPS a crû de 43,6 % au cours de la dernière décennie, tandis que les prestations d'assurance-emploi ont augmenté de 3,2 % et les autres dépenses fédérales de 57,1 %.

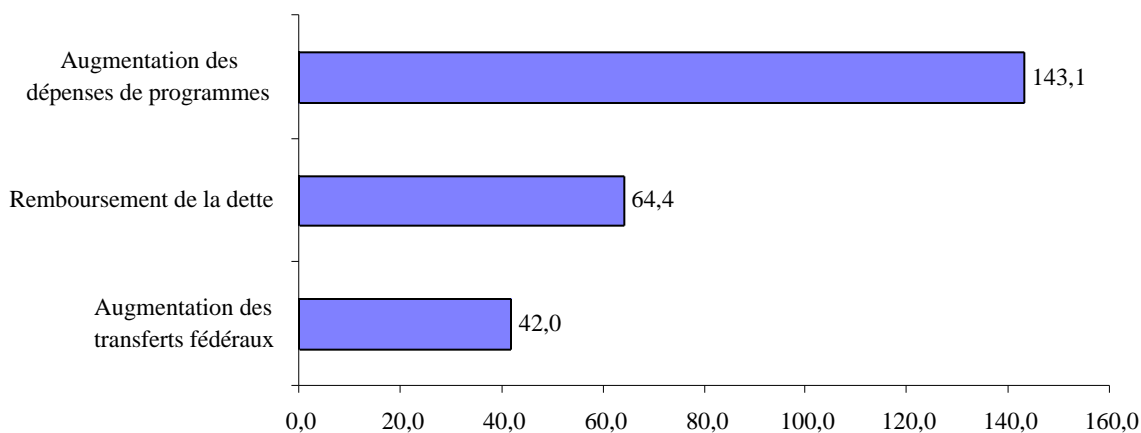
Tableau 2 : Évolution des dépenses fédérales, 2004-2005 par rapport à 1994-1995

	1994-1995 (millions \$)	2004-2005 (millions \$)	Variation (%)
TCSPS	18 719	26 875	43,6
Assurance-emploi	14 815	15 291	3,2
Autres dépenses fédérales	73 805	115 967	57,1

Sources : Budget fédéral 2005; Comptes publics du Canada.

Malgré l'importance de la croissance récente du TCSPS, le **graphique 2** montre que, depuis que le gouvernement fédéral a équilibré son budget en 1997-1998, les deux principales formes d'utilisation des surplus ont été la création de nouvelles dépenses et le remboursement de la dette. L'augmentation des transferts fédéraux aux provinces se classe en troisième place.

Graphique 2 : Utilisation des surplus fédéraux, 2004-2005 par rapport à 1997-1998 (en milliards de dollars)



Sources : Budget fédéral 2005; Comptes publics du Canada.

Par ailleurs, le rattrapage au titre des transferts aux provinces, qui a essentiellement débuté en septembre 2000 et qui résulte des réinvestissements en santé uniquement, ne semble pas être acquis dans l'avenir. En effet, malgré que le gouvernement fédéral ait annoncé que le financement de la santé allait croître de 6 % par année jusqu'en 2013-2014, rien n'est garanti passé cette date et rien n'est mentionné au niveau de la croissance du financement des programmes sociaux. De plus, la péréquation sera indexée de 3,5 % par année. Tel qu'indiqué au **tableau 3**, les transferts fédéraux, pour la période 2004-2005 à 2009-2010, et ce, selon les chiffres du budget fédéral 2005, devraient croître au rythme annuel de 3,2 %, ce qui est inférieur à la croissance annuelle du PIB prévue pour cette même période, soit 4,9 % et celle des dépenses des autres programmes, soit 4,6 %. Cet écart entre la croissance du PIB et celle des transferts fédéraux montre que dans l'avenir, la contribution fédérale au financement de la santé et des programmes sociaux aura un poids dans le PIB de moins en moins important.

Tableau 3 : Prévision de dépenses fédérales et du PIB, 2004-2005 et 2009-2010

	2004-2005 (milliards \$)	2009-2010 (milliards \$)	Croissance annuelle (en %)
Transferts fédéraux	39,1	45,7	3,2
Autres dépenses de programmes	119,1	148,8	4,6
PIB	1 292,6	1 640,3	4,9

Source : Budget fédéral 2005.

L'évolution des dépenses des provinces

Toujours en matière de contrôle des dépenses publiques, le gouvernement fédéral mentionne que les provinces ont réussi à éliminer leurs déficits tout en continuant à augmenter leurs dépenses. Il semble utile de préciser que, d'une part, les provinces n'ont pas vraiment réussi à éliminer leurs déficits⁷, et que, d'autre part, l'augmentation des dépenses des provinces découle

⁷ *Infra*, section 1.3.

davantage de l'incompressibilité de certaines d'entre elles que de motivations provinciales à accroître l'intervention de l'État⁸.

C'est d'ailleurs par rapport à cet argument fédéral que le Québec donne sa réponse la plus politique en affirmant que les besoins sont à Québec alors que l'argent est à Ottawa. Essentiellement, la portion de l'argumentaire portant sur « l'argent est à Ottawa » repose sur les huit années consécutives de surplus budgétaires du gouvernement fédéral et la croissance plus rapide des revenus totaux du gouvernement fédéral que ceux du Québec (**tableau 4**).

En ce qui concerne « les besoins sont à Québec », l'augmentation des coûts de santé semble, à elle seule, répondre à cette affirmation. En effet, sur une période de dix ans, le **graphique 3** montre comment s'est répartie l'évolution de la croissance moyenne des recettes du gouvernement du Québec par rapport aux dépenses de santé. Pendant que les transferts fédéraux affectaient à la baisse la croissance des revenus totaux, les dépenses de santé connaissaient un rythme de croissance supérieure aux revenus totaux.

Tableau 4 : Variation annuelle moyenne des revenus et des dépenses, 1994-1995 à 2004-2005 (en pourcentage)

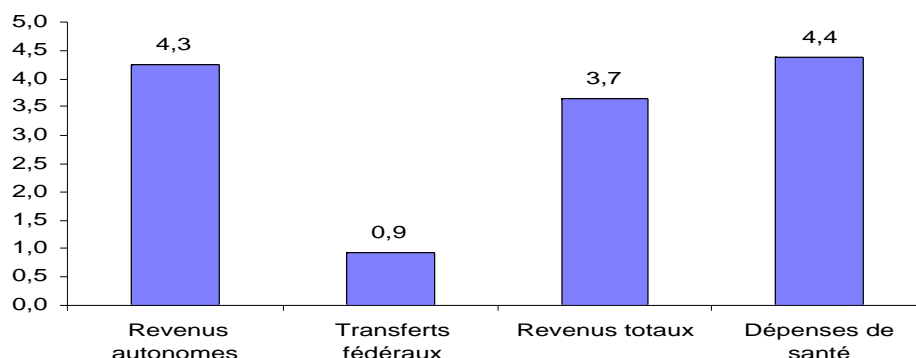
	Fédéral	Québec	Écart
Évolution des revenus totaux	4,8	3,7	- 1,1
Évolution des dépenses totales	1,8	2,4	+ 0,6

Notes : Les données ayant servies au calcul pour l'année 2004-2005 sont provisoires. Le montant de revenus totaux du Québec pour l'année 2004-2005 exclut la portion de la péréquation que le gouvernement du Québec devra rembourser sur une période de dix ans à partir de 2006-2007.

Sources : Budget fédéral 2005; Synthèse des opérations financières au 30 septembre 2004 du gouvernement du Québec; Comptes publics du Canada; comptes économiques provinciaux.

⁸ À l'égard de l'accroissement des dépenses budgétaires, il faut néanmoins considérer le remodelage des aides à la famille lié à la mise en place du programme de garderie à 5 \$ et la création du régime d'assurance médicament.

Graphique 3 : Évolution de la croissance annuelle moyenne des recettes et des dépenses de santé du gouvernement du Québec, 1994-1995 à 2004-2005 (en pourcentage)

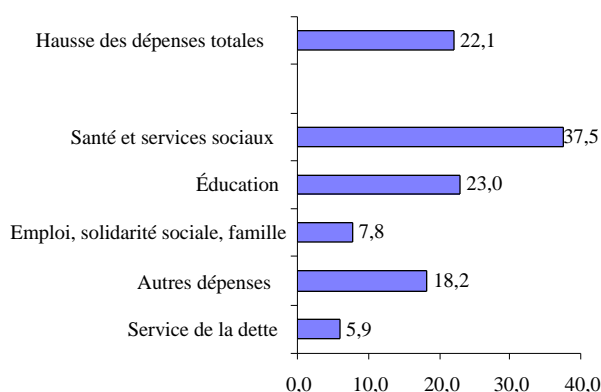


Notes : Les données 2004-2005 sont provisoires et sont présentées selon la comptabilité de caisse du gouvernement du Québec. Les transferts fédéraux pour l'année 2004-2005 excluent la portion de la péréquation que le gouvernement du Québec devra rembourser sur une période de dix ans à partir de 2006-2007.

Sources : Synthèse des opérations financières au 30 septembre 2004 du gouvernement du Québec; comptes économiques provinciaux.

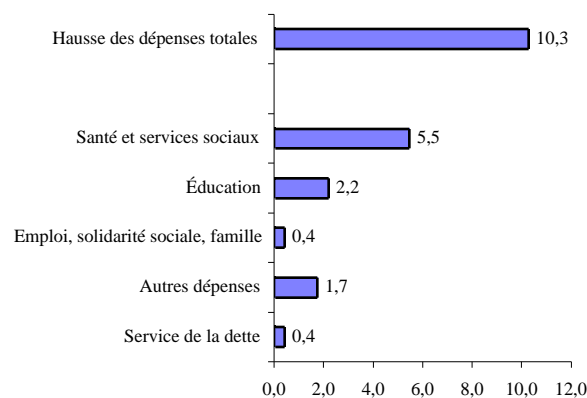
Par ailleurs, le **graphique 4** montre comment ont évolué les dépenses du Québec depuis l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 1998-1999. Comme on peut le constater, les dépenses de santé obtiennent la plus grande croissance avec 37,5 %. Même le service de la dette a augmenté au cours de la période, illustrant ainsi la difficulté du Québec à réduire sa dette, et ce, malgré des taux de financement plus bas. En valeur absolue, le **graphique 5** illustre que la hausse des dépenses totales (10,3 milliards de dollars) du gouvernement du Québec est composée à plus de 50 % des dépenses en santé (5,5 milliards de dollars).

Graphique 4 : Évolution des dépenses du Québec, 2004-2005 par rapport à 1998-1999 (VARIATION EN %)



Source : Livre des crédits 2004-2005, volume 4.

Graphique 5 : Évolution des dépenses du Québec, 2004-2005 par rapport à 1998-1999 (VARIATION EN MILLIARDS \$)



Source : Livre des crédits 2004-2005, volume 4.

Constats sur le contrôle des dépenses publiques

La facilité avec laquelle le gouvernement fédéral a pu résorber son impasse budgétaire et équilibrer son budget ne peut s'expliquer totalement par la simple amélioration du contrôle de ses dépenses. L'évolution récente a montré que la structure des dépenses fédérales, dont une grande partie est composée de transferts aux provinces et aux particuliers, peut plus facilement être modifiée à la baisse que les dépenses provinciales, dont la santé constitue l'exemple le plus éloquent. Enfin, comment passer sous silence que pour éliminer son déficit, le gouvernement fédéral a davantage réduit ses transferts financiers aux provinces que ses dépenses de programmes. Aux yeux des provinces, ceci a été considéré comme un « pelletage » d'une partie du déficit fédéral dans leur cour.

1.2 L'ÉVOLUTION DES REVENUS GOUVERNEMENTAUX

Plusieurs des arguments utilisés par le gouvernement fédéral pour nier l'existence d'un déséquilibre fiscal reposent sur la capacité des provinces de prélever des impôts.

L'autonomie fiscale des provinces

Dans son argumentaire pour nier le déséquilibre fiscal, le gouvernement fédéral mesure l'autonomie fiscale des provinces en considérant la part des revenus autonomes de celles-ci dans leurs revenus totaux. Dans ce cas, il s'agit d'une tautologie, puisque la plus grande « autonomie » des provinces découle tout simplement de la diminution de la part des transferts fédéraux dans leurs revenus totaux.

Tableau 5 : Répartition des revenus autonomes et des transferts fédéraux dans les revenus totaux du Québec, 1994-1995 et 2004-2005

	1994-1995		2004-2005	
	(millions \$)	(%)	(millions \$)	(%)
Revenus autonomes	29 411	79,7 %	44 598	84,4 %
Transferts fédéraux	7 494	20,3 %	8 221	15,6 %
Revenus totaux	36 905	100 %	52 819	100 %

Notes : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires. Tel que présenté dans les budgets du Québec, l'abattement spécial du Québec est intégré aux revenus autonomes et est exclu des transferts fédéraux. Les transferts fédéraux excluent le report et étalement sur dix ans des révisions 2003-2004 et 2004-2005 à la péréquation et incluent la part du Québec des 700 millions de dollars pour les garderies annoncés dans le budget fédéral 2005, soit 165 millions de dollars.

Sources : Budget du Québec 2004-2005; Synthèse des opérations financières au 30 septembre 2004 du gouvernement du Québec.

L'accès exclusif à des sources de revenus

Le gouvernement fédéral évoque également que les provinces ont un accès exclusif à certaines sources de revenus en croissance. En réalité, seule la taxation des ressources naturelles est réservée exclusivement aux provinces. À l'inverse, l'accise et les douanes sont réservées au gouvernement fédéral. Toutefois, certaines sources de revenus sont actuellement occupées uniquement par les provinces, même si le gouvernement fédéral y a également l'accès.

Le **tableau 6** montre que les sources de revenus utilisées exclusivement par les provinces ne génèrent que 9,7 % des revenus autonomes du Québec, dont 4,8 % proviennent de

l'exploitation des ressources naturelles, 3,2 % des jeux de hasard et 1,7 % de l'alcool. Depuis quelques années, les campagnes de sensibilisation, et plus récemment, la décision du gouvernement de réduire le nombre de machines de vidéo-poker semblent indiquer que le potentiel de l'assiette fiscale des jeux de hasard a atteint un point de saturation. De plus, la faible importance que représentent ces sources de recettes dans les revenus autonomes du gouvernement du Québec fait en sorte qu'elles ne peuvent pas véritablement modifier la dynamique des revenus.

Tableau 6 : Sources de recettes exclusives aux provinces et part dans la structure des revenus autonomes du Québec

	2004-2005	
	\$	%
Revenus autonomes	44 598	100
<i>Dont</i>		
Ressources naturelles	2 145	4,8
Jeux de hasard	1 419	3,2
Alcool	761	1,7
<i>Total des sources de recettes exclusives</i>	<i>4 325</i>	<i>9,7</i>

Notes : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires. Les montants incluent les dividendes versés au gouvernement par Loto-Québec, la SAQ et Hydro-Québec.

Source : Synthèse des opérations financières au 30 septembre 2004 du gouvernement du Québec.

La possibilité d'augmenter les impôts

Pour nier le déséquilibre fiscal, le gouvernement fédéral se sert également de l'autonomie fiscale dont bénéficient les provinces, en soulignant que ces dernières ont la possibilité d'augmenter leurs revenus si elles jugent qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour financer leurs responsabilités. En mai 2004, dans une lettre répondant à une motion unanime de l'Assemblée nationale, Paul Martin soulignait que :

« [L]es provinces canadiennes jouissent des pouvoirs [...] prévus par la Constitution pour faire leurs propres choix concernant les impôts, les dépenses et la dette. Les provinces disposent de la marge de manoeuvre voulue pour faire en sorte que leurs recettes correspondent à leurs responsabilités en matière de dépenses »⁹.

Dit autrement, cela signifie qu'il n'y a pas de déséquilibre fiscal au sein de la fédération puisque les provinces n'ont qu'à augmenter leurs impôts pour financer les dépenses auxquelles elles font face.

Sur le plan juridique, il est vrai que les provinces ne subissent aucune contrainte dans l'élaboration de leur politique fiscale. Cependant, il s'agit sans doute de l'un des arguments les plus discutables puisque les provinces ne peuvent taxer en vase clos, elles doivent prendre en compte l'espace fiscal qu'occupe déjà le gouvernement fédéral. Ainsi, bien que le Québec puisse augmenter ses impôts sans contrainte légale, il n'en demeure pas moins que le fardeau fiscal global, fédéral et provincial combiné, des contribuables est déjà élevé.

⁹ Lettre du premier ministre Paul Martin au président de l'Assemblée nationale, Michel Bissonnet, en réponse à la motion unanime de l'Assemblée nationale sur la reconnaissance du déséquilibre fiscal, rendue publique le 4 mai 2004.

Alors que dans son budget 2005¹⁰, le gouvernement fédéral reconnaît l'importance d'avoir des taux d'imposition concurrentiels entre le Canada et ses partenaires économiques, il semble oublier totalement cet aspect lorsqu'il suggère aux provinces d'augmenter leurs impôts. Pour le bon fonctionnement de la fédération canadienne, chaque ordre de gouvernement doit rester sensible aux réalités économiques qui affectent l'autre ordre de gouvernement.

La réduction d'impôts

Régulièrement, le gouvernement fédéral se sert des baisses d'impôts annoncées par les gouvernements provinciaux pour nier l'existence même d'un déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces. *A priori*, l'argument semble solide, car, en effet, comment les provinces peuvent-elles revendiquer un déséquilibre fiscal lorsqu'elles se permettent de réduire leurs impôts? Selon cette logique, l'annonce de baisses d'impôt par les provinces semble démontrer une capacité fiscale excédentaire permettant à celles-ci de réduire leur fardeau fiscal tout en assurant les services à la population. Qu'en est-il exactement?

D'abord, il semble que la disparité dans les capacités fiscales entre les provinces exacerbe la concurrence fiscale qu'elles peuvent se mener. Au départ, lorsqu'on analyse les réductions d'impôt réalisées par les provinces au cours des dernières années, il faut distinguer les cas de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec. L'Alberta fait figure d'exception dans l'analyse de la situation budgétaire des provinces. En effet, l'importance des recettes issues des redevances pétrolières explique l'absence de difficultés financières de l'Alberta, ce qui lui a permis de mettre en place un impôt à taux unique. L'Alberta pourrait même réussir l'exploit d'éliminer complètement l'impôt sur le revenu, et ce, même si elle ne perçoit aucune taxe de vente. Les résultats de l'Alberta font en sorte qu'il est souvent préférable d'analyser la situation financière des provinces en excluant l'Alberta. De son côté, l'Ontario a réalisé d'importantes baisses d'impôt sur une période de cinq ans, mais dans ce cas-ci, l'histoire récente tend à démontrer qu'elle n'avait pas les moyens de procéder à de telles réductions. Aujourd'hui, l'Ontario fait face à des déficits et le budget 2004-2005 a été l'occasion pour la province d'augmenter le fardeau fiscal de ses contribuables¹¹.

Enfin, le Québec a légèrement réduit ses impôts dans un contexte de concurrence fiscale. Tout le monde reconnaît qu'il existe un écart de fardeau fiscal¹² lorsqu'on compare l'impôt sur le revenu des particuliers du Québec avec ceux des autres provinces et personne ne remet en cause le constat voulant que le niveau de taxation découlant du régime fiscal des particuliers soit plus élevé ici qu'en Ontario. Toutefois, un autre élément, moins souvent évoqué, est l'interrelation entre les baisses d'impôt fédéral et les baisses d'impôt du Québec. Chaque fois que le gouvernement fédéral annonce des réductions fiscales, compte tenu de l'abattement spécial dont ses contribuables bénéficient, le Québec n'a pas d'autres alternatives pour maintenir inchangé son écart de fardeau fiscal avec les autres provinces que de procéder lui aussi à des baisses d'impôt. Cet abattement spécial du Québec de 16,5 % fait en sorte qu'une baisse d'impôt d'un point de pourcentage par le gouvernement fédéral signifie que les

¹⁰ Ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2005*, annexe 4, Ottawa, février 2005.

¹¹ Le gouvernement de l'Ontario a alors instauré une contribution santé. Celle-ci est estimée rapporter 2,4 milliards de dollars en 2005-2006.

¹² Luc Godbout, Karine Dumont et Sébastien Raymond, *Étude comparative de l'effort fiscal : le Québec et les autres provinces canadiennes*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, mars 2005.

contribuables des autres provinces canadiennes bénéficient d'une baisse d'un point de pourcentage alors que pour les contribuables québécois la baisse n'est que de 0,835 %, soit 1 % - 0,165 %.

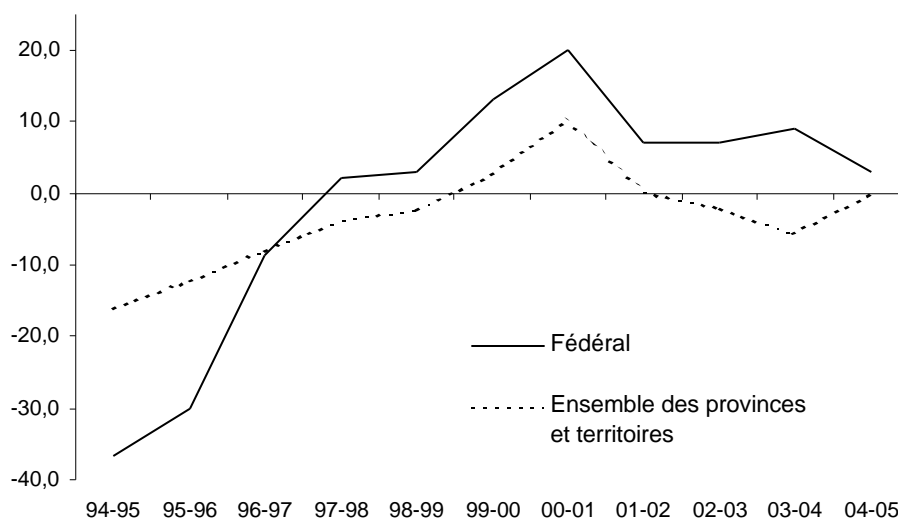
Le gouvernement fédéral nie l'existence d'un déséquilibre fiscal par le simple fait que les provinces réduisent leurs impôts. Il souligne également que les réductions fiscales qu'il réalise libèrent de l'espace fiscal et que les provinces peuvent utiliser l'espace libéré si elles le souhaitent. À cet égard, les baisses d'impôt unilatérales du gouvernement fédéral, plutôt que de libérer un espace fiscal que le Québec pourrait occuper, engendrent une pression sur les taux de taxation québécois en augmentant les écarts de taxation entre le régime fiscal du Québec et celui de l'Ontario.

1.3 L'ÉVOLUTION DES SOLDES BUDGÉTAIRES

Le contrôle des dépenses publiques (exposé au point 1.1) et l'évolution des revenus gouvernementaux (exposé au point 1.2) ont eu pour effet de permettre, à la fin des années 1990, l'apparition de surplus budgétaires pour le gouvernement fédéral et un certain nombre de provinces.

Le **graphique 6** montre les huit années consécutives de surplus budgétaires au niveau fédéral, ce qui n'est pas le cas pour les provinces prises dans leur ensemble. Pour l'année 2004-2005, le solde budgétaire des provinces devrait être légèrement négatif (-185 millions de dollars), tandis que celui du gouvernement fédéral devrait s'établir à 3 milliards de dollars. Cependant, il faut préciser qu'historiquement le gouvernement fédéral a tendance à sous-estimer ses surplus et que le dernier budget fédéral annonçait plusieurs mesures qui sont venues réduire le solde budgétaire de l'année en cours. À l'opposé, les provinces sont souvent aux prises avec des manques à gagner en fin d'année qui nécessitent des coupures dans certains programmes.

Graphique 6 : Évolution des soldes budgétaires du gouvernement fédéral et des provinces et territoires, 1994-1995 à 2004-2005 (en milliards de dollars)



Note : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires.

Sources : Comptes publics du Canada; comptes économiques provinciaux; budget fédéral 2005; budgets provinciaux 2005-2006 déposés en date du 1^{er} avril; site Internet du ministère des Finances de l'Ontario.

La répartition des surplus

En 2001, pour contrer le rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal, le gouvernement fédéral a argumenté que les provinces aussi faisaient maintenant des surplus budgétaires. Pour y parvenir, le gouvernement fédéral considérait la situation globale de l'ensemble des provinces, sans égard aux situations individuelles et à l'impact des surplus de l'Alberta dans les résultats globaux. Le **tableau 7** montre clairement que pour l'exercice budgétaire 2004-2005, cet argument ne tient plus la route. Pendant que le gouvernement fédéral prévoit réaliser un surplus budgétaire, la situation des provinces est tout autre. En effet, en excluant les surplus prévus de l'Alberta, les déficits provinciaux devraient s'établir à 4,3 milliards de dollars¹³. De son côté, le gouvernement fédéral prévoit, malgré une hausse importante des dépenses annoncée dans son dernier budget, un surplus de 3 milliards de dollars. Avec l'expérience des dernières années, il y a tout lieu de croire que ce montant est sous-estimé. En effet, depuis que le gouvernement fédéral a réussi à atteindre l'équilibre budgétaire, le cumul des erreurs de prévision se chiffre à 91 milliards de dollars¹⁴. Si le passé est garant de l'avenir, le surplus anticipé par le gouvernement fédéral en 2004-2005 constitue un minimum¹⁵.

Tableau 7 : Soldes budgétaires des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (en millions de dollars)

	2004-2005
<i>Gouvernement fédéral</i>	3 000
<i>Provinces et territoires</i>	
Terre-Neuve-et-Labrador	- 473
Île-du-Prince-Édouard	- 33
Nouvelle-Écosse	3
Nouveau-Brunswick	112
Québec	0
Ontario	- 6 000
Manitoba	314
Saskatchewan	289
Colombie-Britannique	1 440
Yukon	27
Territoires-du-Nord-Ouest	44
Nunavut	- 19
Total sans l'Alberta	- 4 296
Alberta	4 114
Ensemble des provinces	- 182

Sources : Budget fédéral 2005; budgets provinciaux 2005-2006 déposés en date du 1^{er} avril; site Internet du ministère des Finances de l'Ontario.

¹³ Ce montant a été établi en prenant les données disponibles dans le budget fédéral 2005, sur le site du ministère des Finances de l'Ontario ainsi que dans les budgets provinciaux 2005-2006 déposés en date du 1^{er} avril.

¹⁴ Calculs effectués à partir des données contenues dans le budget fédéral 2005 et les comptes publics du Canada.

¹⁵ Par exemple, lors du dépôt du budget fédéral 2004, le surplus prévu était de 1,9 milliard de dollars alors que le résultat réel a été de 9,1 milliards de dollars. L'intégralité du montant a servi au remboursement de la dette.

L'ampleur des surplus

Pour réduire l'importance de ses surplus budgétaires, le gouvernement fédéral aime également rappeler qu'ils sont petits lorsqu'on les compare aux déficits qu'il a subis par le passé. Il est vrai que l'ampleur des déficits budgétaires réalisés dans les années 80 et au début des années 90 dépasse les surplus budgétaires réalisés au cours des dernières années. Cependant, la simple comparaison des soldes budgétaires de la période 1997-1998 à 2004-2005 avec ce qui prévalait auparavant n'est pas pertinente à l'analyse des surplus budgétaires. D'abord, plusieurs études montrent que les surplus fédéraux continueront de s'accroître pour atteindre des niveaux records¹⁶. En outre, il n'y a rien d'anormal dans le fait que les surplus budgétaires actuels soient inférieurs aux déficits budgétaires passés. En effet, il est plus facile de réagir rapidement à la présence d'un surplus budgétaire, en baissant les impôts ou en augmentant les dépenses, que de mettre en place les correctifs nécessaires pour lutter contre les déficits. De plus, même si le gouvernement fédéral a connu des déficits budgétaires d'environ 30 milliards de dollars annuellement pendant plus d'une dizaine d'années, il semble peu envisageable que le gouvernement fédéral puisse engranger des surplus budgétaires de la même ampleur pendant plusieurs années consécutives, sans que des groupes de pression réclament des ajustements aux dépenses et aux revenus de l'État. Dans ce contexte, l'argument fédéral fondé sur la petitesse des surplus actuels par rapport aux déficits précédents ne semble guère fondé.

Constats sur la présence de surplus budgétaires

L'analyse des soldes budgétaires des provinces, en excluant l'Alberta, permet de conclure que la situation budgétaire des provinces est précaire. Les déficits budgétaires des provinces démontrent l'existence d'un déséquilibre fiscal en faveur du gouvernement fédéral qui parvient à dégager des surplus année après année. L'utilisation par le gouvernement fédéral de ses surplus budgétaires appréhendés pour réaliser de nouvelles initiatives et ainsi faire valoir l'équilibre budgétaire est également un indicateur de l'existence d'un déséquilibre fiscal. Enfin, alors que tout indique que rien ne viendra affecter les surplus fédéraux dans un proche avenir, les provinces ont de la difficulté à garder le cap sur l'équilibre budgétaire et les pressions sur leurs dépenses ne jouent pas en leur faveur.

1.4 L'ÉVOLUTION DE LA DETTE

Bien évidemment, le poids de la dette représentant la somme des déficits budgétaires passés fait en sorte qu'il existe un lien direct entre les déficits, les surplus budgétaires et la dette accumulée des deux ordres de gouvernement. Un autre élément fondamental à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'analyser le poids de la dette est que même si chacun des ordres de gouvernement possède une dette propre, au bout du compte, ce sont les mêmes contribuables qui sont mis à contribution pour la financer.

¹⁶ Il s'agit notamment des études suivantes :

- Ruggeri, Giuseppe C., *A Federation Out of Balance*; Update, 2001;
- Conference Board du Canada, *Projections des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires*, mise à jour : février 2004;
- Conference Board du Canada, *Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*, Update: august 2004.

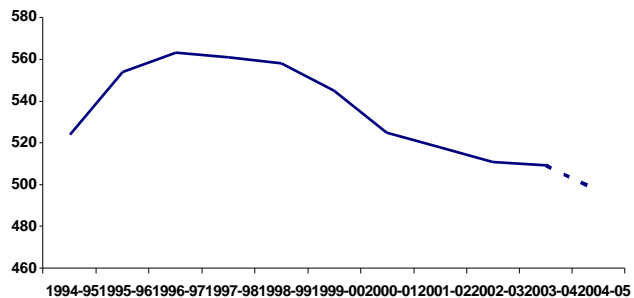
La répartition de la dette

Le gouvernement fédéral utilise souvent l'argument voulant que le poids de sa dette soit supérieur à celui des provinces pour nier la présence d'un déséquilibre fiscal. Il est vrai que la dette fédérale est plus élevée que la dette combinée des provinces.

Cependant, le **graphique 7** montre que la dette fédérale actuelle de 496 milliards de dollars est en diminution par rapport à son sommet de 563 milliards de dollars atteint en 1996-1997, soit une chute de plus de 11 %.

Graphique 7 : Évolution de la dette fédérale, 1994-1995 à 2004-2005 (en milliards de dollars)

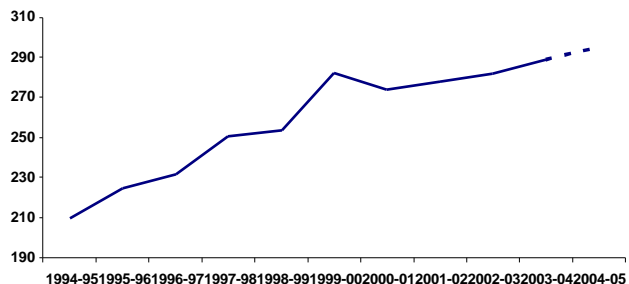
SOURCES : BUDGET FÉDÉRAL 2005; COMPTES PUBLICS DU CANADA.



À l'inverse, le **graphique 8** montre que la dette totale des provinces continue de s'accroître, passant au cours des dix dernières années, de 210 milliards de dollars en 1994-1995 à plus de 295 milliards de dollars en 2004-2005, soit une hausse de 40 %.

Graphique 8 : Évolution de la dette des provinces et territoires, 1994-1995 à 2004-2005 (en milliards de dollars)

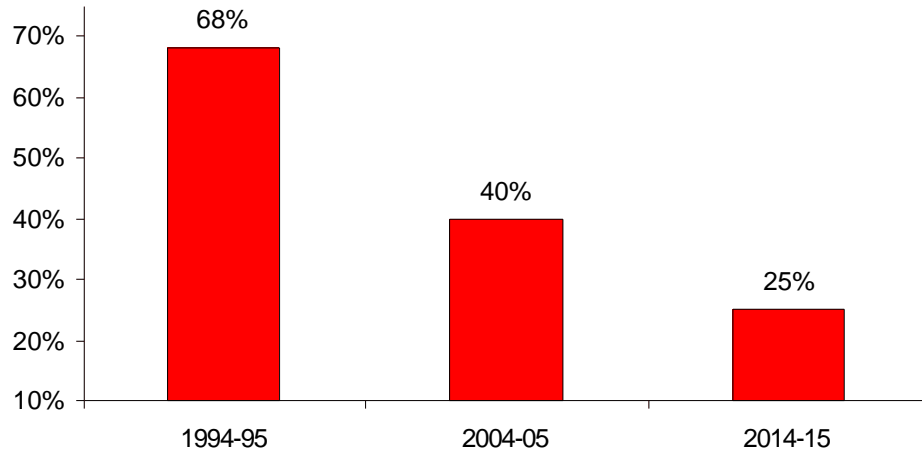
SOURCES : BUDGET FÉDÉRAL 2005; COMPTES PUBLICS DU CANADA.



À ce titre, le **graphique 9** montre qu'entre 1994-1995 et 2004-2005, le ratio de la dette sur le PIB est passé de 68 % à 40 %. Selon les prévisions du ministère des Finances du Canada, ce ratio sera de 25 % dans dix ans. Bien évidemment, la diminution de la dette entraîne une

diminution des frais de la dette, ce qui permet une réallocation des ressources fédérales vers d'autres priorités.

Graphique 9 : La dette fédérale en pourcentage du PIB et projection, 1994-1995, 2004-2005 et 2014-2015 (en pourcentage)



Note : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires.
Sources : Budget fédéral 2005; Comptes publics du Canada.

Le service de la dette

Alors que le gouvernement fédéral utilise l'argument du poids de la dette, les provinces optent plutôt pour le coût du service de la dette, qui serait moins important pour le gouvernement fédéral que pour les provinces. Leur explication tient au fait que la cote de crédit octroyée à la dette du gouvernement fédéral est plus avantageuse que les cotes de crédit liées aux dettes des provinces. En effet, un écart dans les cotes de crédit se traduit par des écarts dans le coût du financement de la dette.

Concrètement, en prenant l'exemple d'une obligation de 10 ans négociable sur le marché, l'écart en points de base découlant de la différence de cotes de crédit représentera un intérêt supplémentaire que la province devra verser sur le ou les coupons de l'obligation. Par exemple, l'écart de cote de crédit entre le Québec et le gouvernement fédéral se traduit par un écart de 55 points de base sur une obligation de 10 ans. En conséquence, pour un milliard de dollars de dette, cet écart de taux coûte 55 millions de dollars supplémentaires en service de la dette pour le Québec que pour le gouvernement fédéral.

Il faut néanmoins signaler que la dette québécoise est établie en fonction de la dette publique canadienne, cette dernière constituant le point de référence. Bref, si la cote de la dette canadienne s'améliore (se détériore), il en ira de même pour la dette québécoise. Quoi qu'il en soit, dans un tel contexte, il est probablement plus judicieux de réduire les deux dettes en parallèle, et non pas l'une au détriment de l'autre.

Constats sur le poids de la dette

Même si la dette fédérale est de loin supérieure à la dette cumulée des provinces, le gouvernement fédéral ne peut utiliser cet argument pour justifier sa marge de manœuvre excédentaire que si, après débat public, il se sert de cette dernière pour procéder au remboursement de sa dette. Or, il n'y a pas eu de débat public sur le remboursement de la dette et la majorité de la marge de manœuvre dégagée par le gouvernement fédéral sert à financer de nouvelles initiatives ou à réduire ses impôts. Enfin, du point de vue des contribuables, la concentration des remboursements de la dette fédérale alors que le poids de la dette des provinces augmente constitue une décision économique douteuse puisque cela équivaut à rembourser la dette la moins coûteuse.

PARTIE 2 Les lacunes des transferts financiers aux provinces

Le financement fédéral aux provinces provient essentiellement de deux sources, soit des transferts en matière de santé et de programmes sociaux, soit de la péréquation.

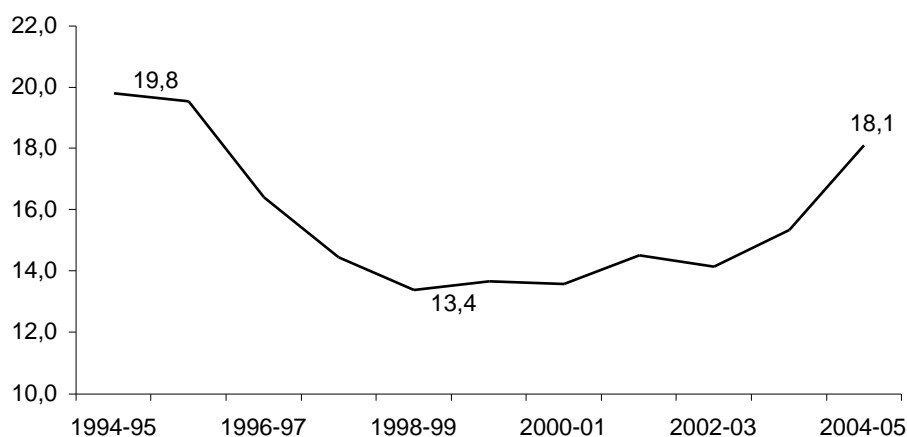
2.1 LES TRANSFERTS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX

En 1996, le gouvernement fédéral annonçait le regroupement du Financement des programmes établis (FPE) avec le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) pour créer le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)¹⁷. Au passage, l'enveloppe globale consacrée à ces transferts aux provinces était réduite. Alors que dans les programmes à frais partagés le gouvernement fédéral tenait compte des besoins, partageait les coûts et indexait formellement les montants transférés, la situation est tout autre dans ce nouveau financement en bloc. En effet, ni les coûts ni des besoins ne sont pris en compte et il n'y a aucune indexation formelle des montants transférés. Tout devient une question de pouvoir de négociation et de contrôle stratégique. Le rapport de force avantage le gouvernement fédéral puisque le résultat essentiel de la réforme est, qu'à partir de 1996, l'investissement du gouvernement fédéral dans les dépenses provinciales touchées par le TCSPS chute radicalement, passant de 19,8 % en 1994-1995 à 13,4 % en 1998-1999 comme l'indique le **graphique 10**.

Depuis ce creux historique, le gouvernement fédéral a augmenté sa contribution à quelques reprises. La dernière entente de septembre 2004 ainsi que les fonds de 700 millions de dollars pour le réseau des garderies annoncés par le gouvernement fédéral dans son dernier budget ont porté à 18,1 % la contribution fédérale. Malgré le réinvestissement fédéral, la part de son financement demeure sensiblement inférieure au niveau atteint avant les coupures des années 1990.

¹⁷ Pour plus d'informations sur l'historique des transferts fédéraux, voir l'étude de Luc Godbout « Le déséquilibre fiscal : qu'en est-il exactement? Le point sur les relations financières intergouvernementales dans la fédération canadienne » à paraître dans les actes du 29^e congrès de l'Association de planification fiscale et financière (APFF).

Graphique 10 : Évolution de la contribution fédérale au financement des dépenses du Québec en santé et programmes sociaux, 1994-1995 à 2004-2005 (en pourcentage des dépenses en santé et programmes sociaux)



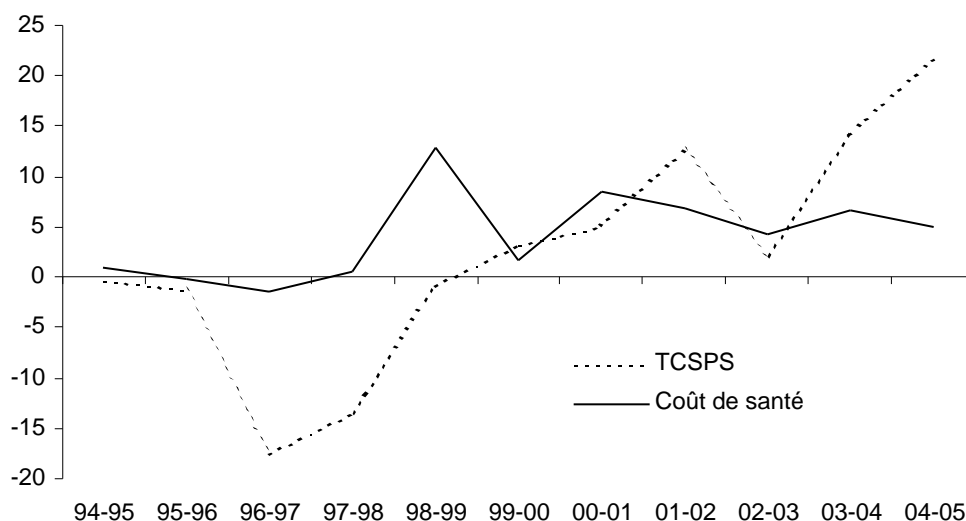
Notes : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires. Les données du TCSPS sont présentées selon la comptabilité d'exercice du gouvernement fédéral alors que les dépenses de santé et de programmes sociaux sont présentées selon la comptabilité de caisse du gouvernement du Québec. De plus, le TCSPS comprend l'abattement spécial du Québec.
Sources : Budget du Québec 2004-2005; comptes économiques provinciaux.

En outre, depuis l'instauration du TCSPS, le financement fédéral de la santé est de plus en plus spécifique. Alors qu'en 1998-1999 le TCSPS était établi en fonction d'une seule source, le nombre de fonds spécifiques ou de fiducies est passé à deux en 1999-2000, à six en 2000-2001, à sept en 2001-2002, à cinq en 2002-2003, à huit en 2003-2004 et finalement à sept en 2004-2005¹⁸. Le tout sans mécanisme d'indexation ou garantie de récurrence. Ces pratiques accentuent l'instabilité potentielle du financement fédéral à l'égard de la santé et des programmes sociaux.

Comme le montre le **graphique 11**, pendant que les dépenses de santé augmentent avec une croissance annuelle soutenue autour de 5 %, le financement fédéral fluctue annuellement entre des baisses de près de 20 % et des hausses pouvant atteindre 20 %. Ainsi, au cours des dix dernières années, l'écart-type annuel a été de 4 % pour le coût du système de santé et de 11 % pour le TCSPS.

¹⁸ Stephen Laurent et François Vaillancourt, *Federal-Provincial Transfer for Social Programs in Canada : Their Status in May 2004*, IRPP Working Paper Series, no. 2004-07, Montréal, 2004, p. 16.

Graphique 11 : Variation annuelle du coût du système de santé au Québec et de la contribution fédérale, 1994-1995 à 2004-2005 (en pourcentage)



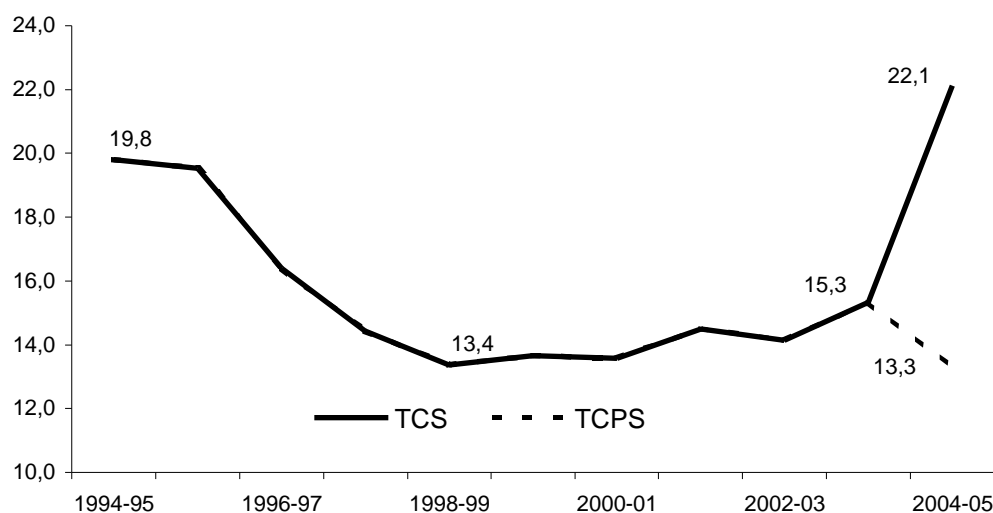
Notes : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires. Les données du TCSPS sont présentées selon la comptabilité d'exercice du gouvernement fédéral alors que les dépenses de santé sont présentées selon la comptabilité de caisse du gouvernement du Québec. De plus, le TCSPS comprend l'abattement spécial du Québec.

Sources : Budget du Québec 2004-2005; comptes économiques provinciaux.

Depuis 2004-2005, le financement fédéral à l'égard de la santé et des programmes sociaux est maintenant scindé en deux parties, soit le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Alors que l'annonce de septembre 2004 a mis fin à l'instabilité du financement de la santé pour une période de dix ans, rien n'assure un financement stable des programmes sociaux. En effet, le gouvernement fédéral a alors annoncé que le financement fédéral pour la santé croîtra à un rythme annuel de 6 % à partir de 2006-2007, mais aucune mesure similaire d'indexation n'existe pour le financement fédéral consacré aux programmes sociaux. Cette situation est pour le moins préoccupante, car bien que le financement fédéral de la santé ne cesse de croître ces dernières années, la part du financement fédéral à l'égard des programmes sociaux est en forte diminution. Le **graphique 12** illustre d'ailleurs ce propos, la contribution fédérale pour les programmes sociaux se situant à 13 % en 2004-2005, tandis que le financement de la santé se situe à 22 % pour cette même année. Ainsi, en scindant le financement fédéral au titre de la santé et des programmes sociaux, le gouvernement fédéral a choisi d'investir dans la santé au détriment des programmes sociaux.

Par ailleurs, étant donné que le financement fédéral est réglementé par une loi fédérale, rien n'assure que le gouvernement fédéral ne procèdera pas à des coupures dans l'avenir, ou qu'il ne changera pas les règles du jeu, comme ce fut le cas dans le milieu des années 1990.

Graphique 12 : Impact de la création du TCS et du TCPS sur la contribution fédérale des dépenses du Québec en santé et programmes sociaux (en pourcentage des dépenses en santé et programmes sociaux)



Notes : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires. Les données du TCSPS sont présentées selon la comptabilité d'exercice du gouvernement fédéral alors que les dépenses de santé et de programmes sociaux sont présentées selon la comptabilité de caisse du gouvernement du Québec. De plus, le TCSPS comprend l'abattement spécial du Québec.
Sources : Budget du Québec 2004-2005; comptes économiques provinciaux; site Internet du ministère des Finances du Canada.

2.2 LA PÉRÉQUATION

La deuxième source de transfert en importance est le programme de péréquation. Instauré en 1957, ce programme vise à réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces. À cette fin, le gouvernement fédéral 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. Contrairement aux transferts pour la santé et les programmes sociaux, la péréquation est de compétence fédérale, ses principes sont enchâssés dans la Constitution¹⁹ et ses versements sont inconditionnels.

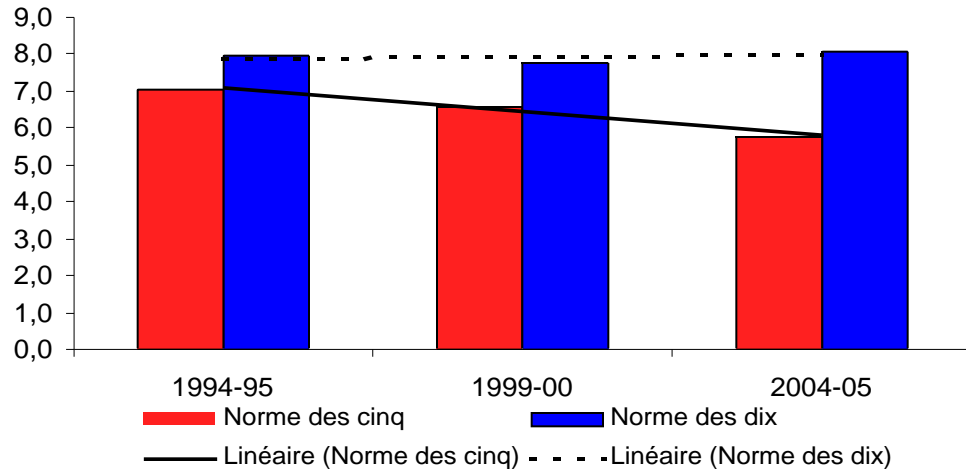
Depuis sa création, les bases de calcul du programme de péréquation ont fait l'objet de plusieurs modifications. Parmi celles-ci, la norme de comparaison servant à la détermination des écarts de capacité fiscale retient particulièrement l'attention. En effet, dans ses premières années d'existence, la norme était établie à partir des deux provinces les mieux nanties, mais rapidement, la norme utilisée a été fondée sur les dix provinces. Afin de réduire les coûts du programme, en 1982, le gouvernement fédéral a décidé unilatéralement d'utiliser cinq provinces représentatives pour établir la norme. Ces cinq provinces sont le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

Le **graphique 13** montre que le passage de la norme des dix à la norme des cinq provinces a allégé de façon significative le poids de la péréquation dans les recettes fédérales. En effet, en 1994-1995, 7 % des recettes fiscales étaient consacrées à la péréquation, alors que le taux

¹⁹ Article 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982.

aurait été de 8 % avec la norme des dix provinces. Dix ans plus tard, les paiements de péréquation ne représentent plus que 5,8 % des recettes fédérales, soit une économie de plus de deux points de pourcentage en terme de recettes fédérales. On constate que cette diminution du poids de la péréquation dans les recettes fédérales n'est pas le reflet d'une réduction des écarts de richesse entre les provinces, mais plutôt une illustration de l'effet du changement de la norme.

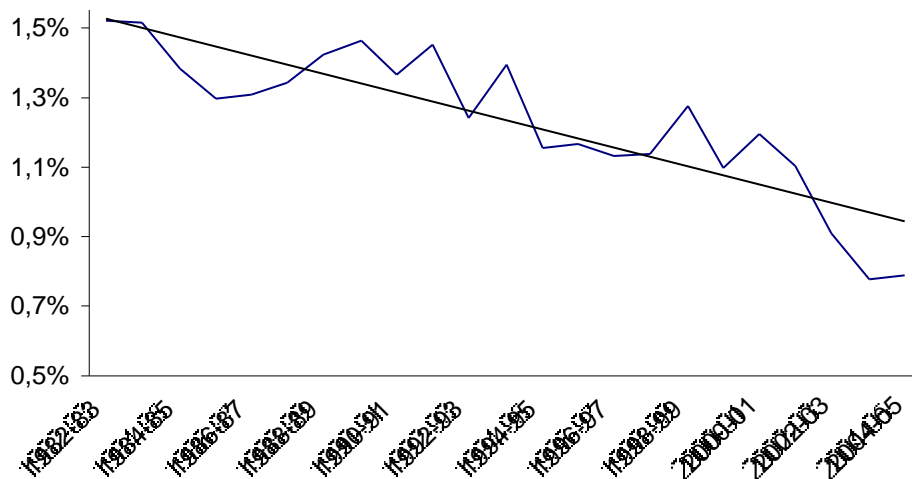
Graphique 13 : Poids de la péréquation dans les recettes fédérales selon la norme utilisée, 1994-1995, 1999-2000 et 2004-2005 (en pourcentage)



Source: Données du ministère des Finances du Québec.

De son côté, le **graphique 14** montre la tendance à la diminution en importance des droits de péréquation en regard au PIB depuis que la norme des cinq provinces représentatives est utilisée.

Graphique 14 : Évolution des droits de péréquation en pourcentage du produit intérieur brut, 1984-1985 à 2004-2005



Sources : Budget fédéral 2005; Comptes publics du Canada.

Dans le *Discours du Trône* du 5 octobre 2004, le gouvernement fédéral s'est engagé à procéder à :

« (...) la réforme la plus fondamentale du programme de péréquation au cours de ses quarante-sept ans d'existence. Cette réforme vise à rendre plus stable et plus prévisible le financement versé par le gouvernement fédéral aux provinces les moins riches pour la prestation de services publics essentiels »²⁰.

Pour y arriver, le gouvernement fédéral a annoncé des changements importants lors des rencontres des premiers ministres de septembre et d'octobre dernier. Ces changements dénaturent l'essence même du programme tel que créé en 1957 et dont les principes furent enchâssés dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le nouveau cadre de la péréquation stipule que les paiements totaux de péréquation ne seront pas inférieurs à 10 milliards de dollars, soit la moyenne des versements des cinq dernières années. Ce montant sera soumis à une indexation annuelle de 3,5 %. Cependant, le mode de répartition de ces sommes sera déterminé par un comité d'experts qui doit déposer son rapport d'ici janvier 2006.

Ces changements proposés à la péréquation par le gouvernement fédéral constituent des modifications fondamentales à l'égard de l'établissement des droits de péréquation.

Dans un premier temps, il est approprié de déterminer la générosité de la proposition fédérale. L'offre est-elle généreuse? Il est utile de rappeler qu'en 2000-2001 et en 2001-2002 le gouvernement fédéral versait plus aux provinces que la proposition actuelle. Aussi, le **tableau 8** montre que le gouvernement fédéral prévoyait lors de sa mise à jour économique d'octobre 2002 dépenser en moyenne plus de 2 milliards de dollars par année au titre des programmes de péréquation et de financement des territoires que l'offre formulée en octobre dernier.

Tableau 8 : Comparaison de la proposition financière fédérale d'octobre 2004 avec les dépenses prévues dans la mise à jour économique de octobre 2002

Péréquation et Formule de financement des territoires	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Proposition fédérale – octobre 2004	11 900	12 900	13 352	13 818
Dépenses prévues lors de la mise à jour économique de octobre 2002	14 133	14 817	15 537	16 279
	- 2 233	- 1 917	- 2 185	- 2 461

Sources : mise à jour économique octobre 2002; .offre fédérale octobre 2004.

Sous des objectifs de stabiliser les fluctuations annuelles des droits de péréquation, il faut aussi souligner que le programme laisse tomber la compensation des provinces basée sur les écarts réels de capacité fiscale par rapport à une norme canadienne. Ainsi, le programme sera plus

²⁰ Gouvernement du Canada, *Discours du Trône* du 5 octobre 2004, p. 6.

stable, mais il se peut que les écarts de richesse entre les provinces s'accroissent et que le programme ne compense plus adéquatement les provinces bénéficiaires. Rien n'empêche de maintenir une norme pour la détermination des droits de péréquation et de compléter le programme par des mesures de stabilisation d'appoint.

Il faut aussi s'interroger sur l'à propos que les recommandations du groupe d'experts puissent modifier le mode d'attribution de la péréquation entre les provinces bénéficiaires, en établissant une nouvelle base de répartition de l'enveloppe globale. Ne risque-t-on pas une diminution de l'imputabilité politique rattachée aux modifications à la péréquation?

Par ailleurs, l'indexation annuelle de 3,5 % semble, à première vue, un élément positif dans les changements proposés, mais il faut noter que le dernier budget fédéral montre qu'au cours des cinq prochaines années, les recettes fédérales augmenteraient en moyenne de 4 % par année alors que la croissance annuelle moyenne du PIB serait de 4,9 %. Ces données portent à croire que malgré que l'offre fédérale augmente la générosité de la péréquation à court terme, cette tendance risque de s'inverser à moyen et long terme. En effet, l'augmentation annuelle de 3,5 % sera fréquemment inférieure à la croissance nominale du PIB, ce qui signifie que l'importance relative de la péréquation continuera de diminuer.

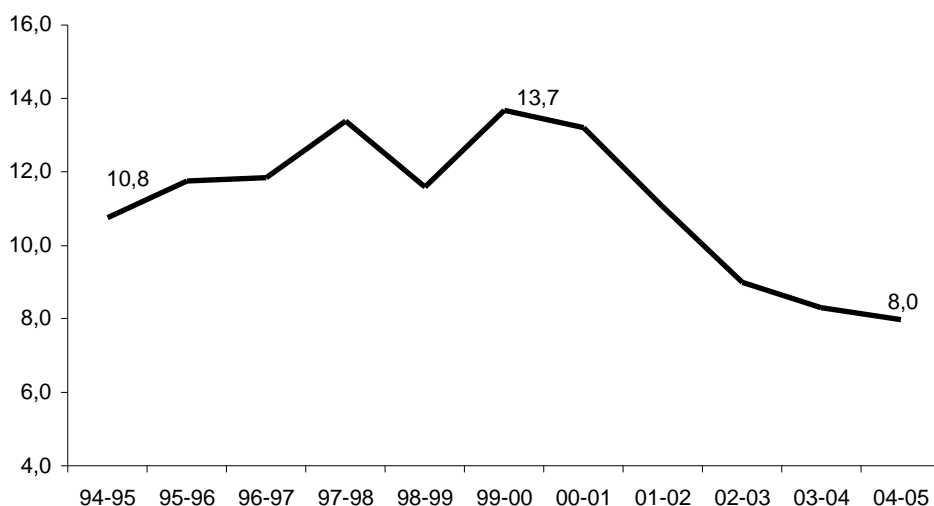
Alors, même si l'enveloppe globale ne constitue plus une source d'instabilité, la répartition de celle-ci parmi les provinces bénéficiaires demeure toujours incertaine. Bien évidemment, la stabilité et la prévisibilité du financement découlant de la péréquation demeurent des objectifs à viser, mais il ne faut pas perdre de vue que la péréquation cherche aussi à combler de véritables disparités de capacité fiscale, et cela doit demeurer malgré une complexité inhérente.

Par ailleurs, l'une des demandes traditionnelles des provinces à l'égard de la péréquation, soit le rétablissement de la norme des dix provinces canadiennes dans le calcul des montants du programme, a complètement été évacuée par ces changements. La norme des dix provinces aurait permis à l'ensemble des provinces canadiennes d'obtenir davantage que les 10 milliards de dollars de l'enveloppe actuelle. Tel que l'indique les estimations du ministère des Finances du Québec, la norme des dix provinces rapporterait plus de 2 milliards de dollars supplémentaires pour le Québec en 2004-2005 et 4,3 milliards de dollars à l'échelle du Canada²¹.

Le **graphique 15** montre que la valeur des droits de péréquation du Québec en pourcentage des dépenses de programmes n'a cessé de diminuer au cours des dernières années, passant de 10,8 % en 1994-1995 à 8,0 % en 2004-2005, avec un sommet de 13,7 % en 1999-2000. Pourtant, rien n'indique que le Québec s'est enrichi de façon significative par rapport aux autres provinces. De fait, l'Alberta, grâce au pétrole, a connu une prospérité économique dont les provinces bénéficiaires de la péréquation n'ont pu profiter, démontrant une fois de plus les lacunes de l'actuelle formule.

²¹ Ministère des Finances du Québec, *Corriger le déséquilibre fiscal*, Budget 2004-2005, p. 20.

Graphique 15 : Évolution des droits de péréquation du Québec en pourcentage des dépenses de programmes, 1994-1995 à 2004-2005



Sources : Site Internet du ministère des Finances du Canada; comptes économiques provinciaux.

Un dernier point important à noter concernant la péréquation, mais non le moindre, est que le gouvernement fédéral a de plus en plus recours aux ententes à la pièce conclues avec certaines provinces pour résoudre certaines de leurs revendications particulières, telle que l'entente sur les ressources extracôtières de l'Atlantique.

Les plus récents « *side deals* » ont été conclus avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse en leur offrant une protection de 100 % sur les ressources extracôtières. En vertu de cette entente, ces deux provinces ne subiront aucune diminution de péréquation liée à leurs revenus pétroliers extracôtières d'ici 2012. Sous certaines conditions, cette entente est renouvelable pour une période de huit années additionnelles. La valeur de ces ententes est loin d'être négligeable. Au total, cela représente 3,7 milliards de dollars, dont une somme de plus de 2,8 milliards de dollars à être versée immédiatement, à titre de paiement à l'avance pour combler des pertes potentielles à venir. Pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, cette manne inattendue équivaut à 43 % de leurs revenus autonomes de l'année en cours.

Dans le cadre des discussions entourant la rencontre du 26 octobre 2004 sur la réforme de la péréquation, le plancher individuel pour le calcul des droits de péréquation a été établie sur les données de février 2004 plutôt que celles d'octobre habituellement utilisées. Cette modification s'applique à toutes les provinces, mais n'a des effets que sur deux d'entre elles. Dans les faits, ce plancher individuel est une entente à la pièce qui a permis à la Colombie-Britannique et à la Saskatchewan d'éviter une coupure respective de 192 millions de dollars et de 582 millions de dollars.

Le Québec aussi a bénéficié de ce genre d'entente à la pièce. Pour les années 2003-2004 et 2004-2005, il a bénéficié de mesures de report et d'étalement des baisses de transferts fédéraux, mais à la différence de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, il s'agit d'un

« plancher remboursable ». Le Québec doit donc à compter de 2006-2007 rembourser les transferts fédéraux reçus en trop²².

Il est facile de constater que les ententes à la pièce ne procurent pas le même avantage financier à toutes les provinces bénéficiaires. De prévoir un mécanisme d'étalement afin de limiter les variations des paiements est une chose, mais de changer les règles pour ne pas prendre en compte l'enrichissement d'une province dans l'établissement des droits de péréquation en est une autre.

La péréquation est un programme censé mesurer la capacité fiscale des provinces afin que celles-ci puissent offrir des services comparables. Lorsqu'une province s'enrichit, il est normal que ses droits de péréquation diminuent. Les ententes à la pièce dont bénéficient la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve remettent en cause ce principe. La péréquation ne doit pas être négociée à la pièce, car en plus d'accentuer les iniquités entre les provinces, ces « *side deals* » ne peuvent que provoquer des récriminations entre les provinces.

Ainsi, ces ententes excluent, arbitrairement, certains revenus de la détermination de la péréquation. Pour atteindre l'objectif de la péréquation, il faut tenir compte de toutes les sources de recettes des provinces. Pourquoi Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse peuvent-elles s'enrichir avec l'exploitation pétrolière extracôtière sans effet sur ses paiements de péréquation, alors que le Québec par une augmentation de ses revenus de l'hydro-électricité se fait couper ses paiements de péréquation?

Ces ententes nuisent au bon fonctionnement du programme de péréquation et ouvrent la porte à toutes sortes de négociations qui éloignent le programme de l'objectif enchâssé dans la Constitution, dont l'atteinte passe par l'inclusion de la richesse des dix provinces. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral doit cesser de négocier individuellement avec les provinces, afin de préserver les principes visés par la péréquation. Pour ce faire, les négociations doivent se faire dans le cadre de rencontres fédérales-provinciales où chacun des intervenants pourra participer à la négociation.

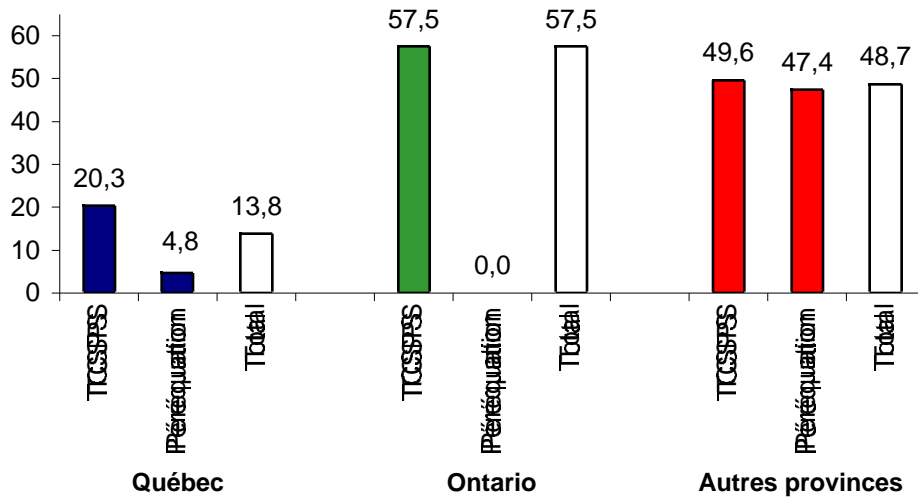
2.3 L'ÉVOLUTION DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Tel qu'il a été indiqué plus haut, les transferts en espèces aux provinces ont fait l'objet de plusieurs coupures et rehaussements au cours des dernières années. Cependant, les hausses n'ont pas été également réparties entre les provinces. En effet, le **graphique 16** montre qu'entre 1994-1995 et 2004-2005, les transferts fédéraux aux titres de la péréquation et du TCSPS augmentaient de 13,8 % au Québec, l'accroissement atteignait 57,5 % en Ontario et 48,7 % dans les autres provinces canadiennes. Ainsi, alors que la péréquation augmentait de seulement 4,8 % au Québec, elle augmentait de 47,4 % pour les autres provinces bénéficiaires.

²² Selon cette entente, le gouvernement du Québec doit rembourser, à partir de 2006-2007 et sur une période de dix ans, le manque à gagner de 2,4 milliards de dollars aux transferts fédéraux qu'a subi le Québec en 2003-2004 et 2004-2005. Ce remboursement représente 236 millions de dollars par année.

De son côté, le TCSPS s'accroissait de 20,3 % au Québec comparativement à 57,5 % en Ontario et 49,6 % dans les autres provinces.

Graphique 16 : Évolution des principaux transferts fédéraux, 2004-2005 par rapport à 1994-1995 (en pourcentage)

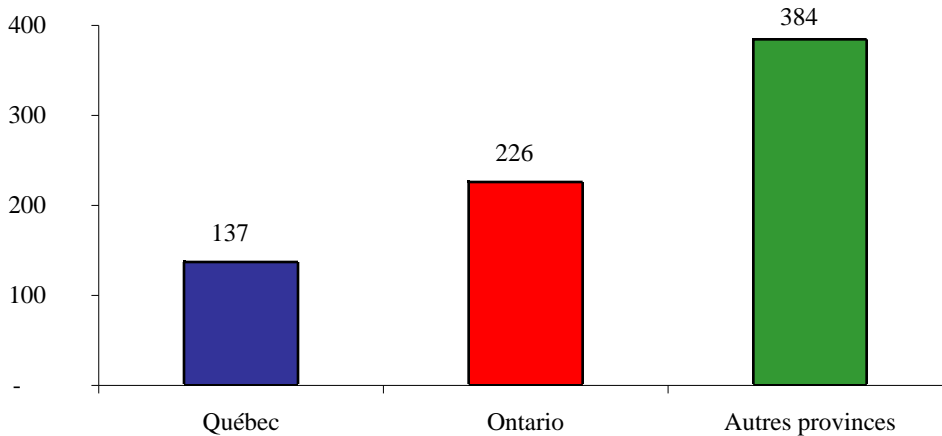


Notes : Les données pour l'année 2004-2005 sont provisoires. Les montants versés en vertu du TCSPS incluent la valeur de l'abattement spécial du Québec et les montants inscrits dans les fiducies fédérales. Les données sont présentées sur une base d'exercice.

Sources : Budget fédéral 2005; comptes économiques provinciaux.

Le contraste entre l'évolution des transferts fédéraux au Québec et ceux de l'Ontario traduit l'importance des modifications apportées à la méthode de répartition du TCSPS. Ces modifications, en laissant tomber la notion de besoins pour ne prendre en compte que le poids démographique, ont particulièrement affecté le Québec. Sur une base par habitant, il est possible de constater qu'entre 1994-1995 et 2004-2005, l'augmentation des transferts fédéraux n'a été que de 137 \$ par habitant au Québec, tandis qu'en Ontario l'augmentation était de 226 \$ par habitant, même si cette province ne bénéficie pas de paiements de péréquation. Pour les autres provinces, l'augmentation des transferts fédéraux atteignait 384 \$ par habitant au cours de la période.

Graphique 17 : Augmentation des transferts fédéraux par habitant, 2004-2005 par rapport à 1994-1995 (en dollars)



Sources : Budget fédéral 2005; comptes économiques provinciaux.

Pour conclure sur les lacunes des transferts fédéraux, il en ressort clairement que malgré les augmentations du financement du gouvernement fédéral, cela n'est pas suffisant pour inverser la tendance à la baisse de la part fédérale dans le financement de la santé et des programmes sociaux. Malgré le nouveau mécanisme d'indexation de la contribution fédérale, le financement de la santé demeure toujours sujet à des coupures de la part du gouvernement fédéral. En ce sens, le programme demeure une source constante d'instabilité pour les provinces. Par ailleurs, l'incertitude entourant le financement des programmes sociaux est préoccupante. En effet, les récentes annonces sur le financement fédéral montre que le gouvernement fédéral concentre son financement à la santé, sans égard au financement des programmes sociaux.

En ce qui concerne la péréquation, la tendance est également à la baisse des niveaux des paiements, mais également à la conclusion d'ententes à la pièce avec les provinces, ce qui n'est guère rassurant pour un programme dont l'objectif est enchâssé dans la Constitution. Par ailleurs, les recommandations du comité d'experts qui analyse le mode de répartition de l'enveloppe budgétaire du programme de péréquation sont toujours inconnues. L'une des sources importantes de financement des provinces est donc dépendante des jeux de négociations de toutes sortes entre le gouvernement fédéral et les provinces.

PARTIE 3 Comment résoudre le déséquilibre fiscal?

À ce point-ci de l'exposé, l'existence d'un déséquilibre fiscal majeur entre les ordres de gouvernement de la fédération canadienne ne fait plus de doute. Nous agréons donc totalement à la conclusion des travaux de la Commission sur le déséquilibre fiscal. Pour l'essentiel, nous partageons également les pistes de solutions qu'elle propose.

Toutefois, même sans la reconnaissance d'un déséquilibre fiscal, rien n'empêche que les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent s'entendre, comme c'est le cas depuis quelques

années, sur le niveau des contributions fédérales. Mais, sans le partage d'un constat sur la problématique, il est difficile d'imaginer que des solutions à long terme puissent être trouvées.

Le déséquilibre fiscal prévalant entre le gouvernement fédéral et les provinces découle essentiellement du fait que le gouvernement fédéral s'accapare une part trop grande des recettes par rapport aux responsabilités qu'il doit financièrement assumer. À l'inverse, les provinces disposent d'une part trop faible des recettes pour faire face à leurs dépenses.

La solution au déséquilibre fiscal doit passer par une révision du fédéralisme fiscal. Les nouveaux paramètres devant régir les relations financières intergouvernementales devraient permettre la modification du partage des ressources financières.

Une bonne partie de la solution au déséquilibre fiscal passe ainsi par un réaménagement financier accordant des moyens financiers additionnels pour les provinces. Ce réaménagement peut se faire par une modification aux modalités affectant les transferts financiers ou par la libération d'un espace fiscal, ou un mélange des deux. De plus, la correction du programme de péréquation fait également partie intégrante de toute solution visant les réaménagements financiers.

Enfin, à partir des solutions proposées, l'un ou l'autre des gouvernements devrait faire une proposition en vue de régler le déséquilibre fiscal. Une proposition formelle pour résoudre le déséquilibre fiscal est nécessaire, même si bien entendu, elle ne doit pas conduire le gouvernement fédéral en situation déficitaire.

3.1 AMÉLIORER LES RELATIONS FINANCIÈRES INTERGOUVERNEMENTALES

Les relations financières intergouvernementales constituent un élément névralgique du fédéralisme fiscal. Pour que celles-ci fonctionnent bien au sein de la fédération, il faut que chaque ordre de gouvernement adhère à un certain nombre de principes.

S'inspirant de différentes sources, dont le rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal et la Commission royale d'enquête sur les problèmes institutionnels, certains principes devraient être mis en application pour renouveler les relations financières intergouvernementales dans le fédéralisme fiscal canadien. Ces principes, au nombre de cinq, apporteraient des solutions ainsi qu'un encadrement à l'égard des éléments fondamentaux causant le déséquilibre fiscal.

Capacité fiscale

Les relations financières intergouvernementales devraient permettre à chaque ordre de gouvernement de se procurer par l'impôt les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs obligations constitutionnelles. Par ailleurs, les relations financières intergouvernementales devraient, grâce à la péréquation, permettre à chaque province de fournir des services publics comparables sans avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces.

Respect des compétences

Les relations financières intergouvernementales devraient établir que les transferts du gouvernement fédéral vers les provinces ne devraient pas limiter l'autonomie décisionnelle et budgétaire de ces dernières dans leurs champs de compétence, en raison de priorités fédérales ou de conditions qui les accompagnent ou des modalités selon lesquelles ces transferts sont définis. Également, les relations financières intergouvernementales devraient préciser que chaque fois que le gouvernement fédéral établit un programme national dans un secteur de compétence exclusivement provinciale, il doit fournir une juste compensation aux provinces qui choisissent de ne pas y participer ou qui souhaitent s'en retirer.

Imputabilité

Les relations financières intergouvernementales devraient faire en sorte que chaque ordre de gouvernement demeure responsable face à ses électeurs de ses décisions relatives aux dépenses et aux recettes et que chaque gouvernement prenne en compte ses effets sur les autres gouvernements.

Prévisibilité

Les relations financières intergouvernementales devraient, par des mécanismes d'indexation, permettre aux provinces de prévoir l'évolution du financement fédéral. De plus, les relations financières intergouvernementales devraient, par des mécanismes d'étalement, limiter les variations des transferts fédéraux en raison de modifications aux facteurs socio-économiques affectant les paramètres établis.

Interdépendance et coopération

Les relations financières intergouvernementales devraient encadrer les modifications affectant les paramètres servant à la détermination des transferts fédéraux en vigueur, éliminant ainsi les possibilités de modifications unilatérales. Les relations financières intergouvernementales devraient en cas de litige prévoir un mécanisme de règlement des différends.

Nos recommandations poursuivent le respect de ces principes.

3.2. AUGMENTER LES MOYENS FINANCIERS

3.2.1 Financement en espèces

Une des façons de procéder aux réaménagements financiers dans la fédération canadienne passe par une bonification des transferts fédéraux. Ainsi, les provinces peuvent s'entendre avec le gouvernement fédéral pour une hausse de leurs transferts fédéraux jumelée à des modifications dans leurs mécanismes d'application.

Les transferts fédéraux peuvent prendre la forme de transferts conditionnels (TCS et TCPS) ou de transferts inconditionnels (péréquation). Bien entendu, la nature du transfert financier a un impact primordial dans la résolution du déséquilibre fiscal. L'absence de conditions rattachées à la bonification d'un transfert financier du gouvernement fédéral favorise la résolution du déséquilibre fiscal, puisque les provinces peuvent disposer comme bon leur semble des nouvelles sommes reçues. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'injection d'argent,

lorsque celle-ci est jumelée à la mise en place de conditions, peut accroître le déséquilibre fiscal.

Ainsi, la bonification d'un transfert financier muni de conditions liées aux façons de faire ou à une contribution minimale des provinces peut, en limitant leur autonomie décisionnelle et budgétaire, accroître le déséquilibre fiscal plutôt que le résorber. En conséquence, lorsque le gouvernement fédéral procède à des transferts financiers en vue de participer au financement de dépenses dans les champs de compétence des provinces, ces transferts devraient être inconditionnels.

TCS et TCPS

Pour qu'une bonification du TCS et du TCPS en espèces puisse être considérée comme une avenue possible au règlement du déséquilibre fiscal, les lacunes dans leurs règles de fonctionnement doivent être résolues. À ce titre, malgré l'indexation du TCS, si la prise en compte des besoins demeure absente, rien ne garantit la valeur des contributions fédérales à long terme, les conditions actuelles sont maintenues et l'application de nouvelles conditions demeure possible.

Afin que les transferts canadiens aux titres de la santé et des programmes sociaux représentent une piste de solution acceptable au déséquilibre fiscal, il faut minimalement revoir son mode d'allocation pour qu'il s'effectue, en partie du moins, en fonction des besoins des provinces plutôt qu'uniquement sur une base par habitant. Ainsi, lorsque le gouvernement fédéral souhaite participer au financement de certains programmes provinciaux comme ceux de la santé et des programmes sociaux, il est primordial qu'il prenne en compte les besoins qui varient grandement d'une province à une autre. Par exemple, à l'égard de la santé, un paramètre devrait minimalement prendre en compte la pyramide des âges de la population des provinces.

La viabilité de la bonification du TCS et du TCPS comme solution réelle au déséquilibre fiscal demeure risquée. De plus, il ne faut pas oublier que la tendance du gouvernement fédéral est de se concentrer sur le financement de la santé sans prendre d'engagement financier pour sa contribution aux programmes sociaux, tels que l'éducation et l'aide sociale. À moins de paramètres connus, stables et acceptés par les provinces, il serait donc préférable que le gouvernement fédéral se retire du financement de la santé et des programmes sociaux et en contrepartie envisage le transfert d'espace fiscal²³.

À l'égard de la péréquation

Contrairement au TCS et au TCPS, les principes fondamentaux du programme de péréquation, tels que connus avant les modifications d'octobre, ne sont pas remis en cause. Le maintien et la bonification du programme de péréquation sont importants pour réduire les écarts de richesse existant entre les provinces canadiennes. Ainsi, la bonification du programme de péréquation doit être considérée comme un outil pour réduire le déséquilibre fiscal.

²³ *Infra*, section 3.2.2 Financement par un transfert d'espace fiscal.

En ce sens, il sera très important de suivre les conclusions du comité d'experts mandatés pour étudier le mode de répartition de l'enveloppe budgétaire de la péréquation. La notion d'égalisation des capacités fiscales des provinces en prenant la norme des dix provinces comme base de calcul, s'avère ici nécessaire et exigerait que le gouvernement fédéral fasse marche arrière sur l'établissement d'un montant fixe à distribuer, car ce dernier devrait être établi par une formule qui prendrait en compte les réels écarts de capacité fiscale. La norme des dix provinces, afin de limiter les variations des transferts fédéraux, devrait s'accompagner de mécanismes d'étalement, ce qui répondrait au principe de prévisibilité invoqué dans la section 3.1. Bien entendu, le gouvernement fédéral devrait également faire marche arrière en matière d'ententes bilatérales qui perturbent les relations financières intergouvernementales.

La modernisation de la péréquation est indissociable des autres éléments des relations financières intergouvernementales. Ainsi, la révision des transferts financiers en espèces ou sous forme d'un transfert d'espace fiscal doit faire l'objet d'une négociation conjointe, la bonification d'un des programmes ne doit pas se faire par la détérioration d'un autre. À cet égard, le gouvernement du Québec, même s'il n'a pas réussi, défendait cette logique l'automne dernier en exigeant une négociation en bloc des transferts fédéraux.

3.2.2 Financement par un transfert d'espace fiscal

Au lieu de procéder à la hausse des transferts fédéraux, le gouvernement fédéral, en accord avec les provinces, pourrait plutôt procéder à un transfert d'espace fiscal. Ce transfert représente une autre façon de procéder aux réaménagements financiers dans la fédération canadienne. Cette idée est loin d'être farfelue. En effet, selon un sondage réalisé en janvier dernier, 73 % de la population québécoise serait favorable à l'option du transfert d'espace fiscal afin de résoudre le déséquilibre fiscal²⁴.

L'expérience des dix dernières années, illustrée tout au long de cette étude, démontre qu'il est relativement facile pour le gouvernement fédéral, de manière arbitraire, de se désengager du financement des programmes sociaux en révisant à la baisse ses transferts aux provinces. Même si le gouvernement fédéral augmente ses transferts, les provinces demeurent sujettes à d'éventuelles compressions unilatérales. À l'inverse, le transfert d'espace fiscal assure aux provinces un financement prévisible à l'abri du bon vouloir d'Ottawa.

Dans ce contexte, pour la Commission sur le déséquilibre fiscal, le transfert d'espace fiscal constituait la véritable solution et représentait sa principale recommandation. Pour la Commission, le transfert d'espace fiscal remplaçait non seulement une éventuelle hausse du TCSPS, mais le TCSPS en entier. Ainsi, en lieu et place des transferts aux titres de la santé et des programmes sociaux, les provinces recevraient un espace fiscal leur permettant à l'avenir d'assumer entièrement ces champs de compétences exclusives.

De toute évidence, le transfert d'espace fiscal respecte les principes de fédéralisme fiscal énoncés dans la section 3.1.

²⁴ Voir l'annexe 1.

Le transfert d'espace fiscal peut prendre différentes formes. Il pourrait s'agir du tout ou d'une portion de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt des sociétés ou de la taxe sur les produits et services. Pour nous aider à déterminer quelle serait la meilleure assiette pour les provinces, il faut prendre en compte la taille de celle-ci, sa croissance potentielle ainsi que sa stabilité.

Un transfert d'espace fiscal à l'impôt sur le revenu

A priori, l'assiette de l'impôt sur le revenu constitue la meilleure assiette pour réaliser un transfert d'espace fiscal. D'abord, l'historique a montré qu'il est possible pour le gouvernement fédéral et les provinces de s'entendre sur un transfert d'une partie de l'assiette de l'impôt sur le revenu. De plus, il est admis que, à système fiscal constant, compte tenu de la progressivité des taux, c'est l'impôt sur le revenu qui a le plus fort potentiel de croissance. Toutefois, l'histoire a également montré qu'il y a un risque, dans l'éventualité d'un transfert partiel d'espace fiscal à l'impôt sur le revenu, que le gouvernement fédéral réoccupe ce champ d'impôt. Enfin, la tendance récente semble montrer une réelle concurrence fiscale qui pousserait les provinces à réduire le poids de leur impôt sur le revenu. Ainsi, malgré qu'une négociation du partage du champ de l'impôt sur le revenu corresponde à la position traditionnelle du Québec depuis le début des années 60, il y a lieu d'examiner si le transfert d'espace fiscal n'aurait pas avantage à s'effectuer sur une autre assiette fiscale²⁵.

Un transfert d'espace fiscal à la TPS

Contrairement à l'impôt sur le revenu où l'assiette fiscale est partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, faisant en sorte qu'un des gouvernements par une modification de sa fiscalité peut affecter l'autre gouvernement, le transfert d'espace fiscal dans le champ de la TPS offre l'avantage d'un transfert complet du champ de taxation. En outre, le transfert complet de l'assiette fiscale élimine aussi les risques de réoccupation de l'espace fiscal transféré. Il serait donc possible d'obtenir l'engagement du gouvernement fédéral qu'en échange de sa contribution à la santé et aux programmes sociaux, il renonce à occuper le champ de la taxe de vente. Cela constitue un avantage considérable par rapport à un transfert partiel d'espace fiscal à l'impôt sur le revenu. De plus, le potentiel de croissance de la taxe de vente est corrélé à la croissance du PIB. Enfin, cette assiette fiscale fait moins l'objet de concurrence fiscale.

L'utilisation ou la répartition des taxes à la consommation au sein de certaines fédérations montrent la faisabilité et la pertinence de remplacer les transferts fédéraux aux titres de la santé et des programmes sociaux par le champ de la TPS. En effet, quelques fédérations ont intégré les recettes de leur taxe à la consommation dans les relations financières intergouvernementales. Aux États-Unis, bien que la constitution lui confère le droit de taxer la consommation, le gouvernement fédéral a choisi de ne pas instaurer de taxe de vente, laissant ainsi l'assiette fiscale de la consommation entièrement occupée par les États et par les

²⁵ Le transfert d'espace fiscal pourrait théoriquement se faire à l'impôt des sociétés, mais le bénéfice des sociétés étant fortement variable en fonction des cycles économiques, un transfert d'espace fiscal lié à cet impôt semble peu approprié pour assurer un financement stable de la santé et des programmes sociaux.

collectivités locales²⁶. En Allemagne, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est fédérale, mais un partage des recettes avec les autres ordres de gouvernement est prévu par une loi. À ce titre, le partage de la TVA, dont une partie est péréquitée, constitue un des volets importants pour assurer l'équilibre entre les « revenus courants » et les « dépenses nécessaires » des deux ordres de gouvernement²⁷. En Australie, depuis 2000, les recettes générées par la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) représentent la valeur de la péréquation à partager entre les États²⁸.

Tout compte fait, le règlement du déséquilibre fiscal par un transfert d'espace fiscal du gouvernement fédéral aux provinces, notamment au champ de la taxe de vente, semble l'avenue à privilégier. Les provinces bénéficieraient de recettes stables pour financer les dépenses de santé et de programmes sociaux. Ce transfert d'espace fiscal devrait être complété par un programme de péréquation adéquat et efficace, tel que précédemment proposé.

3.3 *PROPOSER UNE SOLUTION*

Autant le gouvernement fédéral que le Québec auraient intérêt à proposer une solution pour résoudre le déséquilibre fiscal. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, tant le gouvernement fédéral que le gouvernement du Québec n'ont jamais formulé une proposition financière claire en vue de régler le déséquilibre fiscal. Le gouvernement fédéral ne peut plus dire que les provinces n'ont qu'à augmenter leurs impôts si elles le désirent, alors que le Québec ne peut avoir pour seule demande la reconnaissance du déséquilibre fiscal constaté par le rapport Séguin.

Le temps est venu pour que l'un ou l'autre de nos gouvernements fasse, de bonne foi, une proposition formelle et chiffrée. À la suite du règlement de la question des congés parentaux, les gouvernements doivent désormais poursuivre sur cette lancée. Bien que les différends constitutionnels aient marqué les relations Québec-Canada, il reste qu'au fil des années les deux ordres de gouvernement ont réussi à s'entendre sur l'immigration (1991), sur l'administration de la TPS sur le territoire québécois (1992) et sur le développement de la main-d'œuvre (1997).

Si, à la suite du rapport du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal, le gouvernement fédéral n'offre rien aux provinces, le gouvernement du Québec pourrait faire lui-même et au nom des autres provinces une telle proposition. Sans se lancer dans un « lac Meech fiscal », le Québec doit proposer un projet d'entente pour résoudre le déséquilibre fiscal fédéral-provincial. Pour ce faire, le gouvernement devrait faire un court document dans lequel il exposerait simplement les conséquences du déséquilibre fiscal sur les finances publiques du Québec et où il chiffrerait ses solutions. Un tel document, entériné par l'Assemblée nationale, deviendrait une demande formelle auprès d'Ottawa pour remédier à la situation, le tout comprenant un délai d'acceptation et un échéancier de mise en œuvre graduelle afin que le gouvernement fédéral

²⁶ Gouvernement du Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis et Suisse*, Document d'information, Québec, 2001, p. 49.

²⁷ *Id.*, p. 8.

²⁸ *Id.*, pp. 20-24.

puisse continuer à financer ses priorités. Cet exercice a le mérite de forcer le gouvernement du Québec à faire une demande à la fois raisonnable pour le gouvernement fédéral et acceptable pour lui. C'est sans doute la seule façon de faire réellement avancer le débat.

Ce document devrait exposer clairement les avantages des solutions proposées. Par exemple, le règlement du déséquilibre fiscal par un transfert d'espace fiscal à la TPS est nécessaire pour diverses raisons.

Premièrement, le transfert d'espace fiscal assure que les gouvernements des provinces puissent se procurer par l'impôt les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs obligations constitutionnelles. Ainsi, une répartition des ressources plus efficace entre les compétences respectives des deux ordres de gouvernement ne peut qu'améliorer le processus de planification budgétaire qui devrait conduire à une meilleure gestion économique et financière.

Deuxièmement, le transfert d'espace fiscal encourage aussi la compréhension par les contribuables des responsabilités relatives aux dépenses et aux recettes de chaque gouvernement. Au nom de la transparence, il est impératif que les contribuables puissent évaluer l'intervention de chaque ordre de gouvernement en fonction des impôts qu'ils acquittent. Pour y arriver, le Québec doit avoir pleine autorité pour décider, sans être dépendant d'un financement fédéral et soumis à ses conditions. Après avoir obtenu le plein accès à un financement stable, le gouvernement du Québec serait le seul imputable de ses programmes et devrait alors faire les choix, parfois difficiles, qui s'imposent pour assurer leurs pérennités.

Enfin, le transfert d'espace fiscal élimine la pertinence de développer des procédures de révision et des mécanismes d'indexation ou d'étalement, puisque les sommes dégagées par le transfert d'espace fiscal s'ajustent en fonction de la croissance économique.

CONCLUSION

L'analyse de l'évolution des finances publiques du gouvernement fédéral et des provinces au cours des dix dernières années nous amène à formuler quelques observations.

Le temps a montré que le déséquilibre fiscal actuel a pris sa source dans la dégradation des relations financières intergouvernementales. Par ailleurs, le déséquilibre fiscal actuel est appelé à s'accroître au fil des années puisque les pressions sur les dépenses seront davantage du côté des provinces. La croissance des dépenses du Québec, dont une grande partie est attribuable au financement de la santé, est sans contredit l'une des causes du déséquilibre fiscal. Dans ce cas-ci, sa résorption passe inévitablement par une révision du mode de financement et de gestion du système de santé d'où l'importance de ne pas être dépendant d'un financement fédéral et des conditions qui l'accompagnent.

Cependant, pour rétablir l'équilibre fiscal au sein de la fédération canadienne, il semble qu'il faille se rapprocher de l'esprit du cadre constitutionnel. Pour y parvenir, des principes de fédéralisme fiscal doivent être adoptés et appliqués. Ceux-ci doivent notamment s'assurer que les gouvernements ont une capacité fiscale adéquate, eu égard à leurs compétences

constitutionnelles. De plus, le respect des champs de compétence favorise l'imputabilité des ordres de gouvernement tout en leur permettant d'établir leurs propres priorités.

Compte tenu de leurs lacunes, la bonification des transferts fédéraux aux titres de la santé et des programmes sociaux ne peut constituer qu'une solution à court terme. Évidemment, la véritable solution passe par l'abolition de ces transferts fédéraux aux titres de la santé et des programmes sociaux et leur remplacement par un transfert d'espace fiscal suffisamment grand pour que les provinces puissent assurer leurs responsabilités constitutionnelles. Outre un ajout d'argent et l'assurance d'avoir accès à une source de recettes dans le futur, l'une des principales vertus d'un transfert d'espace fiscal réside dans le fait que les gouvernements des provinces deviendraient seuls responsables du financement des dépenses dont elles ont les compétences constitutionnelles.

Le transfert d'espace fiscal ne constitue pas une solution magique au déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces, son choix n'est que logique. Après avoir obtenu le plein accès à une source de financement stable, le contrôle des coûts du système de santé ne sera pas réglé pour autant, mais les provinces seraient seules responsables de ce programme et devraient faire les choix, parfois difficiles, qui s'imposent pour assurer sa pérennité. Pour favoriser cela, le gouvernement du Québec doit avoir pleine autorité pour décider, mais en contrepartie il doit aussi être pleinement imputable, il ne doit pas être dépendant d'un financement fédéral et soumis à ses conditions. Voilà la possibilité qu'offre le transfert d'espace fiscal, rien de plus.

Par ailleurs, ce transfert d'espace fiscal doit être accompagné d'une bonification du programme de péréquation. En effet, l'adoption de la norme des dix provinces et la fin des ententes bilatérales sont nécessaires afin que le programme soit efficient et qu'il réponde à l'objectif constitutionnel visant à égaliser les capacités fiscales des provinces. De même, l'élaboration de mécanismes d'étalement afin d'accroître la prévisibilité des paiements de péréquation est aussi nécessaire au bon fonctionnement de la fédération.

En déposant une proposition de solution comprenant à la fois le remplacement des transferts financiers aux provinces par un transfert d'espace fiscal et la bonification du programme de péréquation, les principes encadrant les relations financières intergouvernementales seraient alors mieux respectées et il est permis de croire que la question du déséquilibre serait réglée.

Bibliographie

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. I, II, III et IV, Québec, 1956.

COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, arrêté ministériel, vol. I et II, Ottawa, 1940.

COMMISSION SUR LE DÉSEQUILIBRE FISCAL, *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis et Suisse*, Document d'information, Québec, Gouvernement du Québec, 2001d.

COMMISSION SUR LE DÉSEQUILIBRE FISCAL, *Le déséquilibre fiscal au Canada - Contexte historique*, Annexe 1, Québec, Gouvernement du Québec, 2002b.

COMMISSION SUR LE DÉSEQUILIBRE FISCAL, *Le « pouvoir fédéral de dépenser »*, Annexe 2, Québec, Gouvernement du Québec, 2002c.

COMMISSION SUR LE DÉSEQUILIBRE FISCAL, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, Document d'information, Québec, Gouvernement du Québec, 2001b.

COMMISSION SUR LE DÉSEQUILIBRE FISCAL, *Occupation effective des champs de taxation au Québec*, Document d'information, Québec, Gouvernement du Québec, 2001a.

COMMISSION SUR LE DÉSEQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Rapport, Québec, Gouvernement du Québec, 2002a.

COMMISSION SUR LE DÉSEQUILIBRE FISCAL, *Problématiques et enjeux du déséquilibre fiscal, Document préparatoire pour la consultation publique*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001c.

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

CONFERENCE BOARD DU CANADA, *Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*, Update: august 2004, Ottawa, 2004b.

CONFERENCE BOARD DU CANADA, *Projections des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires, mise à jour : février 2004*, Ottawa, 2004a.

CONFERENCE BOARD DU CANADA, *Canada's Public Health Care System Through to 2020: Challenging Provincial and Territorial Financial Capacity*, Ottawa, 2003.

GODBOUT, L., DUMONT, K., RAYMOND, S., *Étude comparative de l'effort fiscal : le Québec et les autres provinces canadiennes*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, mars 2005.

GODBOUT, L., GUAY, J-H., ARSENEAU, M., *Que reste-il du rapport Séguin?*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, février 2005.

GODBOUT, L., (à paraître) « Le déséquilibre fiscal: qu'en est-il exactement? - Le point sur les relations financières intergouvernementales dans la fédération canadienne ». *Congrès APFF 2004*, Association de planification fiscale financière, 2004.

GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANIQUE, *1998 Budget Reports – Report F: Federal Spending Power, Fiscal Imbalance and Risks to Health Care and Education*, Victoria, 1998.

GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *Le plan budgétaire de 2005*, Ottawa, 2005b.

GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *La revue financière*, Ottawa, 2005a.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Discours du Trône ouvrant la 1^{ère} session de la 38^{ème} législature du Canada*, octobre 2004.

GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *Participation fédérale au financement des soins de santé : les faits*, Ottawa, 2004b.

GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *L'équilibre fiscal et les relations financières entre les gouvernements au Canada*, Ottawa, 2004a.

GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *Dépenses fiscales et évaluations : 2003*, Ottawa, 2003b.

GOUVERNEMENT DU CANADA, ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, Ottawa, 2003a.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement*, document de travail sur la Constitution, Ottawa, 1969.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Institut de la statistique du Québec, *Comptes économiques des revenus et des dépenses du Québec*, édition 2003, Québec, 2004.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, ministère des Finances, *Corriger le déséquilibre fiscal*, 2004b.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, ministère des Finances, *Budget 2004-2005*, Québec, 2004a.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser, 1944-1998*, Québec, Gouvernement du Québec, 1998.

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES, *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Chambre des communes, 1981.

LAURENT, S., VAILLANCOURT, F., *Federal-Provincial Transfer for Social Programs in Canada : Their Status in May 2004*, Institut de recherche en politiques publiques, 2004.

RUGGERI, G. C., *A Federation Out of Balance : Update*, Université du Nouveau-Brunswick, Département de sciences économiques, 2001.

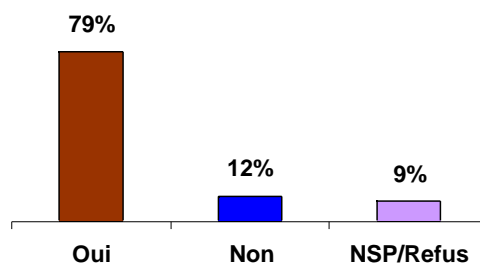
ST-HILAIRE, F., LAZAR, H., ET AL., *Money, Politics and Health Care: Reconstructing the Federal-Provincial Partnership*, Institut de recherche en politiques publiques, 2004.

Annexe 1 Sondage sur le déséquilibre fiscal

Deux questions portant sur le déséquilibre fiscal ont été posées aux Québécois dans le cadre d'un sondage omnibus CROP-express²⁹. Ce sondage a été réalisé du 20 au 31 janvier 2005 auprès d'un échantillon représentatif de la population québécoise.

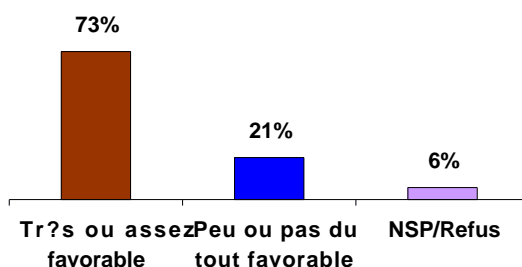
Question 1 : Perception concernant la présence d'un déséquilibre fiscal

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?



Question 2 : Opinion concernant le transfert de point d'impôt

En vue de régler le déséquilibre fiscal, seriez-vous très favorable, assez, peu ou pas du tout favorable à ce qu'une partie des impôts payés par les citoyens du Québec au gouvernement fédéral soit versée directement au gouvernement du Québec?



²⁹ Luc Godbout, Jean-Herman Guay et Matthieu Arseneau, *Que reste-il du rapport Séguin?*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, février 2005.