S’attaquer au déséquilibre fiscal

Rapport des ministres des Finances des provinces et des territoires

Préparé pour fins de discussion à la
Conférence annuelle 2001 des premiers ministres provinciaux et territoriaux
Victoria (Colombie-Britannique)

Du 1er au 3 août 2001

✍✍Sommaire

À l'occasion de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux et territoriaux de 2000, les premiers ministres ont demandé à leurs ministres des Finances de mettre au point des propositions de réforme visant à réduire de manière durable les déséquilibres fiscaux horizontaux et verticaux au Canada.

Pour répondre à la demande des premiers ministres et tenter de revitaliser les relations financières fédérales-provinciales-territoriales, les ministres des Finances des provinces et territoires ont esquissé différentes options qui mèneraient à l'accroissement de la part du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux, en plus d'analyser en profondeur les façons de renforcer le Programme de péréquation. *S'attaquer au déséquilibre fiscal*, le rapport des ministres des Finances provinciaux et territoriaux pour l'année 2001, présente ces options aux premiers ministres afin qu'ils les étudient.

✍✍ *Contexte du déséquilibre fiscal*

La Constitution confère aux provinces et aux territoires la responsabilité de fournir les programmes prioritaires de santé, d'éducation et de services sociaux. Toutefois, les recettes autonomes des provinces et territoires ne sont pas suffisantes pour répondre aux attentes des Canadiens vis-à-vis ces services essentiels et les autres programmes qu'ils doivent fournir. Le déséquilibre entre la capacité fiscale du gouvernement fédéral et celle des gouvernements provinciaux et territoriaux, de même qu'entre les provinces et les territoires, est compensé principalement par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et le Programme de péréquation.

Toutefois, comme le gouvernement fédéral a réduit les paiements de TCSPS et imposé un plafond aux droits à péréquation, les provinces et les territoires ont de plus en plus de mal à fournir ces services prioritaires.

Lors de leur rencontre de juin 2001, tenue à Montréal, les ministres des Finances ont souligné que les provinces et les territoires doivent faire les frais des pressions que les coûts exercent dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Les ministres ont repris l'appel lancé par les premiers ministres. Ils ont notamment prôné la consolidation du Programme de péréquation, entre autres par l'abolition immédiate et permanente du plafond, et ont pressé le gouvernement fédéral d'assumer une part plus grande et équitable du financement des programmes sociaux essentiels.

✍✍ *Déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux*

Les ministres des Finances se sont entendus sur un ensemble de solutions à examiner, lesquelles réduiraient les déséquilibres fiscaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral enregistre des surplus de plusieurs milliards de dollars. Par conséquent, il a amplement les moyens de financer davantage les programmes qui comptent le plus pour les Canadiens, tout en écartant les risques de déficit fédéral.

Option 1 Faire en sorte que d'ici 2004-2005, le TCSPS assume la même part des coûts associés aux programmes sociaux des provinces et territoires qu'en 1994-1995. Pour y parvenir, il faudrait ramener les crédits du TCSPS au niveau de 1994-1995, soit à 18,7 milliards de dollars, en 2000-2001. La part de 18 % des coûts totaux associés à la santé, à l'éducation et aux programmes sociaux qu'assumait le gouvernement fédéral en 1994-1995 serait rétablie en 2004-2005, en appliquant un facteur de progression accru. Une fois le niveau atteint, un facteur de progression fondé sur le PIB nominal serait utilisé.

Option 2 Assurer le partage à parts égales des nouveaux coûts liés aux soins de santé entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux en 2002-2003, en attendant que le TCSPS couvre 18 % des coûts de programmes sociaux en 2004-2005, selon l'objectif fixé.

Option 3 Ramener le TCSPS à son taux de 1994-1995 (qui s'établissait à 18,7 milliards de dollars) en 2000-2001 et mettre en place un facteur de progression fondé sur la croissance du PIB nominal à partir de l'exercice 2001-2002. Dans cette option, la contribution fédérale aux programmes sociaux des provinces et territoires est d'environ 15 %.

Option 4 Remplacer le mécanisme actuel de TCSPS par un transfert de points d'impôt correspondant à la part que le gouvernement fédéral prendrait aux dépenses provinciales et territoriales en santé, en éducation et en services sociaux dans l'option qui serait remplacée par la présente mesure.

✍✍ *Déséquilibre fiscal entre les provinces et les territoires*

Les premiers ministres et les ministres des Finances demandent depuis longtemps au gouvernement fédéral d'accroître son engagement envers le Programme de péréquation, afin qu'il atteigne son objectif constitutionnel de « donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ».

Les ministres ont invité le gouvernement fédéral à respecter son engagement de supprimer le plafond en 1999-2000 et de permettre par la suite l'augmentation des paiements de péréquation au rythme de la croissance du PIB nominal, au maximum. La décision fédérale de modifier le plafond pour 1999-2000 seulement ne permettra pas d'ajuster le montant des paiements en fonction du PIB nominal. Elle ne permet donc pas de remplir l'engagement.

Les ministres des Finances ont poursuivi leur analyse de la norme des 10 provinces qui, bien que plus représentative de la capacité fiscale de l'ensemble des provinces, soulève la question de la volatilité des recettes tirées de l'exploitation des ressources. Des modèles ont été mis au point afin d'intégrer cet aspect et d'englober toutes les recettes. Ces modèles, si on les conjugue à l'abolition immédiate du plafond, pourraient servir à renforcer le Programme de péréquation, ainsi que le demandent les premiers ministres.

✍✍ *Prochaines étapes*

Les ministres des Finances recommandent que les premiers ministres provinciaux et territoriaux :

?? confirment les objectifs conjoints qui consistent à renforcer le Programme de péréquation et à rétablir la part du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux des provinces et territoires;

?? formulent des orientations afin qu'on donne sa forme définitive à la position commune des provinces et territoires au sujet de l'option à privilégier pour accroître la participation financière du gouvernement fédéral aux programmes qui priment pour les Canadiens et Canadiennes et renforcer le Programme de péréquation;

?? demandent instamment au premier ministre du Canada de collaborer avec eux afin de créer une tribune qui servira à négocier ces questions financières de première importance.

✍✍Introduction

Lors de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux et territoriaux de 2000, ces derniers ont convenu que la question du déséquilibre fiscal était un défi financier pressant pour la fédération. Par conséquent, « Les premiers ministres ont demandé aux ministres des Finances de faire progresser davantage les travaux déjà réalisés sur cette question, afin de définir des propositions de réforme susceptibles de régler de façon durable le déséquilibre fiscal horizontal[1] et vertical[2] au Canada ».

Les provinces et les territoires font les frais des pressions qu'exercent les coûts dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des autres programmes sociaux, une situation que viennent aggraver les arrangements fiscaux actuels. Voici un extrait du communiqué publié au terme de la réunion provinciale-territoriale tenue à Montréal les 13 et 14 juin 2001 :

> *Les ministres [des Finances] ont prié instamment le gouvernement fédéral de contribuer à la revitalisation des relations fédérales-provinciales-territoriales par le financement d'une part accrue et plus équitable des programmes sociaux essentiels comme les soins de santé et l'éducation, qui relèvent de la compétence constitutionnelle des provinces. Les ministres ont souligné que les premiers ministres provinciaux avaient demandé au gouvernement fédéral de renforcer le Programme de péréquation de même que son financement des programmes sociaux.*

Afin de parvenir à un partage plus équitable des dépenses en santé, éducation et services sociaux, les ministres des Finances provinciaux et territoriaux ont demandé au gouvernement fédéral de ramener, d'ici 2004-2005, sa participation financière au moins au niveau de 1994-1995, époque à laquelle il finançait 18 % de ces coûts. Au cours du présent exercice, cette part s'établit à 14 % et devrait décliner dans les années à venir. Elle ne suffit pas à assurer le financement adéquat des soins de santé et des autres programmes sociaux.

Durant la rencontre des premiers ministres de septembre 2000, le premier ministre du Canada a fait une offre aux provinces et territoires qui prévoyait notamment le rétablissement partiel du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). En général, l'offre fédérale a été bien accueillie à titre de premier pas, car elle allégeait à court terme les pressions subies par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Néanmoins, elle était bien en deçà de ce que demandent les premiers ministres des provinces et territoires. Le professeur G. C. Ruggeri mentionne, dans une version mise à jour du document d'information *A Federation Out of Balance*, présenté à l'origine à la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux et territoriaux de 2000, que l'offre ne règle pas de manière durable le problème du déséquilibre fiscal et du financement des programmes sociaux des provinces. Cette situation se produit malgré le fait que le gouvernement fédéral enregistre des surplus suffisants pour financer ces programmes de façon adéquate à long terme.

Les ministres des Finances provinciaux et territoriaux ont repris l'appel lancé par leurs premiers ministres visant la consolidation du Programme de péréquation, notamment par

---

[1] Il y a déséquilibre fiscal horizontal quand il existe des disparités de capacité fiscale entre les provinces et les territoires.
[2] Il y a déséquilibre fiscal vertical quand la distribution des sources de recettes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ne correspond pas à la distribution des responsabilités en matière de dépenses.

l'élimination du plafond de façon immédiate et permanente. À mesure que le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'accentue et que le gouvernement fédéral continue d'accumuler des surplus, le déséquilibre fiscal entre les provinces prend également de l'ampleur, particulièrement sous le régime de la norme actuelle. Les provinces ont donc de plus en plus de difficulté à maintenir des régimes fiscaux concurrentiels tout en générant assez de recettes pour répondre aux besoins croissants en matière de programmes essentiels. L'imposition par le gouvernement fédéral d'un plafond aux paiements de péréquation et les mesures unilatérales telles que la réduction de l'éventail des revenus assujettis à la péréquation restreint considérablement la capacité du Programme à jouer son rôle et met en évidence la nécessité de le renforcer au sein de la fédération.

Les ministres des Finances provinciaux et territoriaux recommandent que les premiers ministres confirment les objectifs conjoints consistant à consolider le Programme de péréquation et à rétablir la part du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux des provinces et territoires. Il faut immédiatement accroître le TCSPS afin de répondre aux besoins financiers liés aux soins de santé et aux autres programmes sociaux. Les Canadiens ne peuvent attendre 18 mois pour que des mesures soient prises. C'est le temps qu'il faudra au commissaire Romanow pour présenter son rapport au premier ministre du Canada[3]. Par ailleurs, le gouvernement fédéral doit s'engager concrètement et à long terme à partager les coûts associés à ces programmes.

Le gouvernement fédéral doit revoir ses activités afin de reconnaître que les soins de santé constituent la priorité numéro un des Canadiens. Il doit aussi s'attaquer aux déséquilibres fiscaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, tout en s'assurant que le budget fédéral ne comporte pas de déficit. Ainsi, les Canadiens de tous les coins du pays pourront obtenir des soins de santé et d'autres services de qualité.

Les ministres des Finances provinciaux et territoriaux analysent actuellement une série de mesures visant les déséquilibres fiscaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même qu'entre les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ils souhaitent que les premiers ministres des provinces et des territoires fournissent des orientations afin de faire progresser leur analyse des options envisageables pour éliminer les déséquilibres fiscaux et de donner sa forme définitive à la position commune des provinces et territoires quant à la meilleure stratégie de négociation avec le gouvernement fédéral.

✍✍Le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux

Les recettes autonomes des provinces et territoires ne sont pas suffisantes pour qu'ils s'acquittent de leurs obligations constitutionnelles en matière de soins de santé, d'éducation et de services sociaux et qu'ils fournissent les autres services dont ils ont la responsabilité. Ces programmes sont des priorités publiques et, selon les prévisions, les coûts qui y sont associés croîtront plus rapidement que ceux des grands programmes fédéraux comme la sécurité de la vieillesse, l'assurance-emploi et la défense nationale. En plus, les recettes du gouvernement fédéral sont supérieures à celles des provinces et des territoires et, avec les structures actuelles, devraient croître plus rapidement qu'elles.

Gouv. provinciaux-territoriaux (2000-2001)	**Gouvernement fédéral (2000-2001)**
Principaux programmes	Principaux programmes
?? Santé (2 040 $ par habitant)	?? Sécurité de la vieillesse (750 $ par habitant)
?? Éducation (1 270 $ par habitant)	?? Assurance-emploi (370 $ par habitant)
?? Services sociaux (730 $ par habitant)	?? Défense nationale (350 $ par habitant)
	?? TCSPS et péréquation (760 $ par habitant)
Recettes autonomes : 162 milliards de dollars	Recettes : 177 milliards de dollars
Dépenses de programmes : 159 milliards de dollars	Dépenses de programmes : 116 milliards de dollars
Frais de service de la dette : 23 milliards de dollars	Coûts de service de la dette : 41 milliards de dollars

Note : globalement, les budgets provinciaux et territoriaux sont équilibrés si l'on ajoute le TCSPS et les paiements de péréquation.
Sources : les comptes publics du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que le numéro de mars 2001 de *La revue financière.* Les dépenses par habitant pour les principaux programmes sont estimées d'après les données les plus récentes.

Le numéro de mars 2001 de la publication fédérale *La revue financière* fait état d'un surplus budgétaire de 19,8 milliards de dollars pour l'exercice 2000-2001, soit 4,7 milliards de plus qu'à l'exercice 1999-2000. Le ministre des Finances du Canada, M. Paul Martin, a indiqué dans la *Mise à jour économique* du 17 mai 2001 que le gouvernement entend consacrer au moins 15 milliards de dollars au remboursement de la dette. En contraste, en 2000-2001, certaines provinces et territoires sont en situation de déficit et la plupart n'affichent que de maigres surplus, en plus de subir d'importantes pressions associées aux coûts des soins de santé et des programmes sociaux.

Le gouvernement fédéral prévoit que l'impact du ralentissement économique actuel sur les recettes sera compensé en partie par les effets de la croissance économique, qui a dépassé les attentes en 2000-2001. Les surplus budgétaires devraient donc être de 7,2 milliards de dollars en 2001-2002 et de 7,3 milliards de dollars en 2002-2003, une révision à la baisse de 1,1 milliard de dollars et de 0,3 milliard de dollars respectivement par rapport à la mise à jour budgétaire d'octobre 2000. Cette modeste réduction des surplus budgétaires prévus sera rapidement compensée par les trois milliards de dollars mis de côté chaque année à titre de réserves pour éventualités.

Transactions budgétaires fédérales, 1997-1998 à 2002-2003 (milliards de dollars)

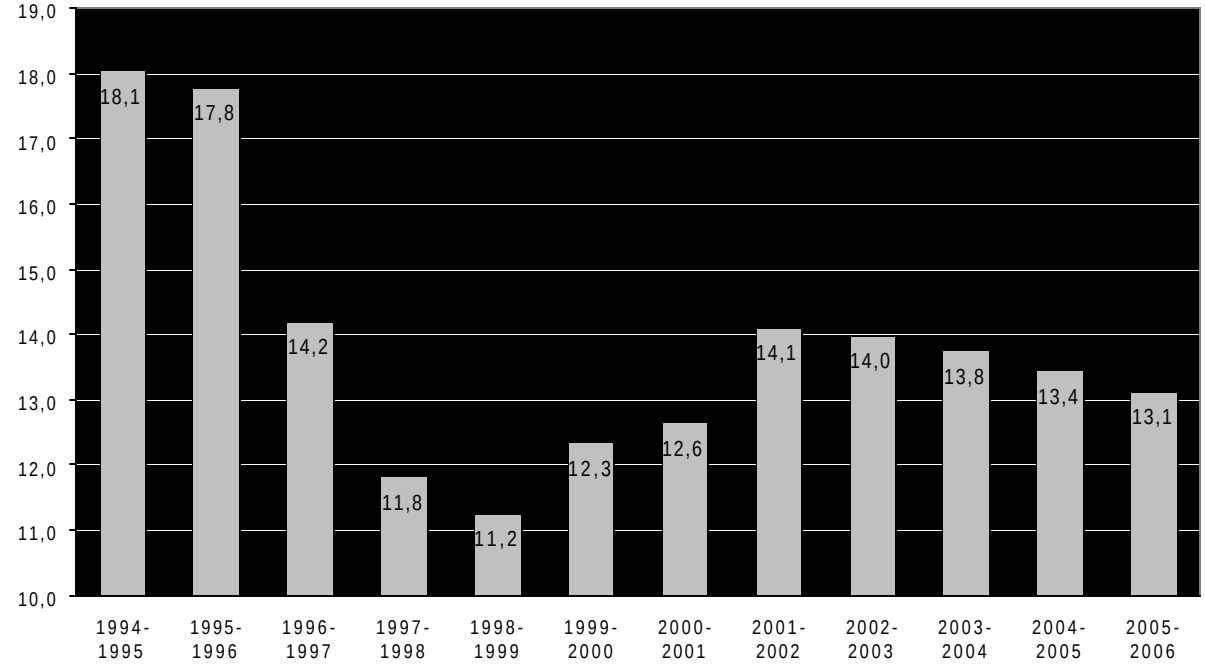
	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Recettes	153,2	155,7	165,7	177,2	174,5	178,4
Dépenses de programmes	(108,8)	(111,4)	(111,8)	(116,0)	(124,6)	(129,6)
Coûts de service de la dette	(40,9)	(41,4)	(41,6)	(41,4)	(41,7)	(41,2)
Surplus budgétaires	**3,5**	**2,9**	**12,3**	**19,8**	**7,2***	**7,3***

Note : le gouvernement fédéral affecte une partie des surplus budgétaires de 2001-2002 et 2002-2003 à la réserve pour éventualités et au montant fondé sur la prudence économique. Les sommes ainsi affectées s'élèvent à 4 milliards de dollars pour 2001-2002 et à 5 milliards de dollars pour 2002-2003.
* La *Mise à jour économique* du 17 mai 2001 donne une estimation révisée des surplus budgétaires mais non des recettes, des dépenses de programmes et des coûts du service de la dette. En 2001-2001, les surplus budgétaires devraient être inférieurs à l'évaluation de 19,8 milliards de dollars avancée par *La revue financière*, une fois les dépenses de fin d'exercice comptabilisées.
Sources: Finances Canada, *Énoncé économique et Mise à jour budgétaire* (18 octobre 2000), numéro de mars 2001 de *La revue financière, Mise à jour économique* (17 mai 2001).

Les réductions du financement des programmes sociaux provinciaux décidées par le gouvernement fédéral, en particulier celles qui ont accompagné la mise en œuvre du TCSPS, ont augmenté le déséquilibre fiscal. De 1994-1995 à 1998-1999, les paiements annuels effectués par le gouvernement fédéral sous le régime du TCSPS ont été réduits d'un tiers (6,2 milliards de dollars). Malgré le rétablissement partiel du financement en 2000-2001, les paiements fédéraux de TCSPS ont été inférieurs de 3,2 milliards de dollars à ceux de 1994-1995. Par contre, les dépenses annuelles des provinces et territoires au titre des soins de la santé, de l'éducation et des services sociaux dépassent de 18,8 milliards de dollars celles qui ont été enregistrées en 1994-1995.

Le graphique qui suit illustre les réductions récentes et prévues du financement consenti par le gouvernement fédéral pour les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux par l'intermédiaire du TCSPS, un manque à gagner que les provinces et territoires doivent compenser en utilisant leurs recettes autonomes au détriment d'autres programmes importants. Même avec la hausse annoncée à la rencontre des premiers ministres de septembre 2000, la croissance future du TCSPS selon le barème communiqué ne suivra pas la progression des dépenses dans les principaux programmes qu'il finance. Donc, la contribution fédérale, exprimée en pourcentage des dépenses de programmes sociaux des provinces et territoires, recommencera à diminuer.

Paiements de TCSPS en espèces, exprimés en pourcentage du coût des programmes de santé, d'éducation et de services sociauxs des provinces et territoires



Source : comptes publics pour les dépenses en programmes sociaux et Finances Canada, pour les paiements de TCSPS.

Tandis que les provinces et les territoires ont eu beaucoup de mal à satisfaire les besoins de base des Canadiens, le gouvernement fédéral ne leur a pas procuré une aide suffisante et a décidé d'affecter ses fonds à la création et au développement de programmes dits « boutiques »[3]. Ces programmes suscitent des inquiétudes, car ils sont financés au détriment des services essentiels. Il s'agit souvent de programmes de courte durée qui ajoutent aux dépenses des provinces dans le secteur. Ils font croître les attentes du public sans répondre aux besoins de financement à long terme en plus de bouleverser, bien souvent, les priorités des provinces en matière de dépenses.

De toute évidence, les changements au TCSPS annoncés par le gouvernement fédéral en septembre 2000 ne constituent pas une solution adéquate et durable au déséquilibre fiscal et aux difficultés de financement des grands programmes sociaux.

✍✍ *Le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux : un problème structurel à long terme*

Lors de leur conférence annuelle d'août 2000, les premiers ministres provinciaux et territoriaux se sont penchés sur une étude du professeur G. C. Ruggeri intitulée *A Federation Out of Balance* et qui porte sur la situation budgétaire projetée du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux d'ici 2019-2020. Récemment, le professeur Ruggeri

[3] Programmes particuliers financés par le gouvernement fédéral, souvent dans des secteurs de compétence provinciale et territoriale.

a mis à jour son texte afin qu'il tienne compte des mesures présentées dans la *Mise à jour budgétaire* publiée en octobre 2000 par le gouvernement fédéral (y compris celles annoncées à la rencontre des premiers ministres) et du ralentissement économique actuel. La mise à jour permet de tirer plusieurs conclusions d'importance:

- ?? Comme l'ont avancé d'autres analyses du secteur privé, une part importante des surplus fédéraux des quatre prochaines années a déjà été engagée pour réduire les impôts et accroître les dépenses. Les fonds fédéraux affectés au montant de prudence économique et à la réserve pour éventualités restent disponibles.
- ?? Le déséquilibre structurel sous-jacent demeure entre les deux ordres de gouvernement. À compter de 2004-2005, les surplus fédéraux reprendront leur croissance rapide et atteindront 126 milliards de dollars en 2020, tandis que le budget global des provinces et territoires restera à peine en équilibre, tout au plus.
- ?? Les pressions suscitées par les coûts menacent davantage l'équilibre budgétaire des gouvernements provinciaux et territoriaux que celui du gouvernement fédéral. De surcroît, les marges de prudence ont plus d'importance pour les provinces et territoires. Par exemple, une hausse d'à peine 0,5 % des dépenses projetées en soins de santé provoquerait une série de déficits dans les provinces et territoires, pris collectivement, pour les 20 prochaines années.
- ?? Compte tenu de la situation individuelle des gouvernements provinciaux et territoriaux, il peut exister des écarts importants quant à leur capacité d'engager les sommes nécessaires pour satisfaire aux besoins du public en matière de soins de santé, d'éducation, de programmes sociaux et de réduction des impôts ainsi que pour rembourser leur dette publique.
- ?? Les surplus fédéraux projetés sont tels que le gouvernement fédéral pourrait rembourser intégralement sa dette publique d'ici 2020. La situation est bien différente pour la plupart des provinces.
- ?? Les mesures relatives au TCSPS annoncées par le gouvernement fédéral lors de la rencontre des premiers ministres de 2000 ne sont pas suffisantes pour contrer les pressions actuelles et futures créées par les dépenses liées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont besoin d'une hausse des paiements de TCSPS en espèces et d'un facteur de progression approprié.
- ?? Le déséquilibre fiscal vertical ira s'aggravant, car le gouvernement fédéral est seul à avoir les moyens financiers nécessaires pour rembourser une part substantielle de sa dette, réduire les impôts et financer des programmes discrétionnaires.

Selon le professeur Ruggeri, l'aggravation du déséquilibre révèle le besoin généralisé « de modifier fondamentalement les relations financières intergouvernementales afin de rééquilibrer les structures budgétaires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les changements doivent permettre aux deux ordres de gouvernement de s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles en matière de dépenses, d'une façon responsable du point de vue budgétaire et sans empiétement sur les domaines de compétence des autres gouvernements » [traduction].

✍✍ *S'attaquer au déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux*

Le TCSPS et ses prédécesseurs (le programme de Financement des programmes établis – FPE – et le Régime d'assistance publique du Canada – RAPC) sont les principaux mécanismes qu'a employés le gouvernement du Canada pour gérer les « symptômes » du déséquilibre entre les ressources financières et les responsabilités de programmes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux.

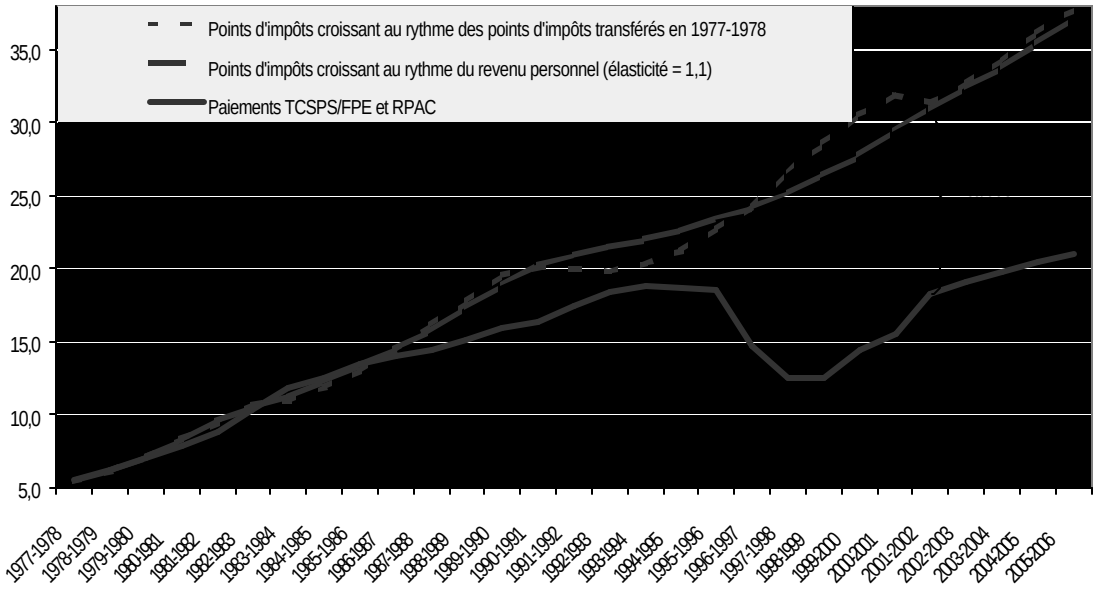
Même si les gouvernements provinciaux et territoriaux s'efforcent de s'accommoder de ce cadre, le mécanisme de transfert ne constitue pas une solution stable et durable au problème du financement des soins de santé et des autres programmes sociaux. Les changements apportés unilatéralement au FPE et au RAPC ainsi que la réduction drastique du soutien fédéral au TCSPS, suivis par le rétablissement partiel du soutien retiré sans que ne soit mis en place un facteur de progression permettant des hausses continues et adéquates, ont laissé les gouvernements provinciaux et territoriaux dans l'incertitude quant à l'engagement du gouvernement fédéral.

Dans une grande mesure, l'actuel déséquilibre fiscal procède du fait que le gouvernement fédéral n'a pas respecté sa part de l'engagement relatif au FPE et au RAPC. Dans le cadre du FPE, la croissance devait correspondre à celle du produit national brut (PNB) tandis qu'avec le RAPC, elle était basée sur la croissance des dépenses de programmes réelles. Le gouvernement fédéral n'a tenu son engagement dans aucun des cas.

En outre, les transferts sociaux n'ont pas suivi la cadence de la croissance de l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu, ce qui a incité des gouvernements provinciaux et territoriaux à demander des marges fiscales au gouvernement du Canada.

Le graphique qui suit compare la valeur des paiements de TCSPS en espèces (FPE et RAPC avant 1996-1997) à celle d'un transfert de points d'impôt équivalent en 1977-1978, selon diverses options de croissance. L'écart entre les sommes effectivement reçues et celles qui auraient dû l'être hypothétiquement en 2001-2002 est d'environ 13 milliards de dollars. D'un point de vue purement fiscal et si le gouvernement fédéral n'avait pris aucune mesure compensatoire, les gouvernements provinciaux et territoriaux auraient enregistré des recettes bien plus substantielles si le gouvernement fédéral avait converti les paiements relatifs au FEP et au RAPC en un transfert de points d'impôt en 1977-1978.

Recettes hypothétiques des gouvernements provinciaux et territoriaux si les paiements du FPE et du RAPC avaient été convertis en transfert de points d'impôt en 1977-1978



Source : Finances Canada pour les données sur le TCSPS, Statistique Canada et le Conference Board du Canada pour les données sur le revenu des particuliers.

Quatre options de réduction du déséquilibre fiscal vertical

Lors de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux et territoriaux de 2000, ces derniers ont demandé au gouvernement fédéral de ramener immédiatement les paiements de TCSPS en espèces au niveau de 1994-1995 et de mettre en place un facteur de progression approprié. Les premiers ministres provinciaux et territoriaux n'ont pas suggéré de facteur en particulier; cependant, tous s'entendaient sur le fait que les paiements de TCSPS en espèces devraient, au minimum, croître au même taux que le produit intérieur brut (PIB) nominal. L'idée de créer un facteur de progression qui ferait croître les paiements de TCSPS en espèces à un rythme plus rapide que la croissance du PIB nominal a aussi été étudiée. La participation du gouvernement fédéral aux dépenses des programmes sociaux provinciaux et territoriaux a tellement chuté au cours des années 90 qu'un facteur de progression accru (c'est-à-dire supérieur à la croissance du PIB) serait un mécanisme envisageable, grâce auquel un partenariat de financement plus significatif pourrait être établi avec le gouvernement fédéral.

Afin de régler de façon durable le problème du financement adéquat des soins de santé, de l'éducation et des services sociaux, les ministres des Finances provinciaux et territoriaux ont défini quatre options de base. Trois proposent des solutions s'inscrivant dans le cadre du TCSPS, tandis que le quatrième suggère de remplacer les paiements de TCSPS par un transfert de points d'impôt. Bien que toutes ces options soient présentées comme des solutions distinctes, il est admis qu'une combinaison de mesures relatives à la péréquation et au TCSPS ainsi qu'un transfert de points d'impôt pourrait être la meilleure façon de parvenir à un financement adéquat et durable des soins de santé et des autres programmes sociaux. Pour que

ces options soient réalisables, le gouvernement fédéral devra revoir ses priorités pour l'utilisation des surplus budgétaires projetés.

OPTION 1	**Faire en sorte que d'ici 2004-2005, le TCSPS couvre la même part des coûts de programmes sociaux des provinces et territoires qu'en 1994-1995**

?? Les paiements de TCSPS en espèces seraient ramenés au niveau de 1994-1995 en 2000-2001, soit à 18,7 milliards de dollars. La part d'environ 18 % des dépenses en santé, en éducation et en services sociaux qu'assumait le gouvernement fédéral en 1994-1995 serait rétablie en 2004-2005, par l'application d'un facteur de progression accru (PIB nominal plus 5 %) pour calculer les droits de 2001-2002 à 2004-2005. Un facteur de progression fondé sur la croissance du PIB nominal serait utilisé après 2004-2005.

?? Ainsi, les paiements de TCSPS en espèces du gouvernement fédéral passeraient à 28,9 milliards de dollars d'ici 2005-2006, une hausse de 7,9 milliards de dollars par rapport aux sommes prévues dans le plan fédéral actuel.

OPTION 2	**Partager à parts égales les nouveaux coûts liés aux soins de santé entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, afin que d'ici 2004-2005, le montant des paiements de TCSPS couvre la même part des coûts de programmes sociaux qu'en 1994-1995**

?? Le montant des paiements de TCSPS en espèces serait ramené au niveau de 1994-1995 en 2000-2001, soit à 18,7 milliards de dollars. Le gouvernement fédéral paierait la moitié des nouvelles dépenses engagées par les provinces dans le secteur des soins de santé en 2001-2002 et 2002-2003, en attendant que le commissaire Romanow termine son rapport. La part d'environ 18 % des dépenses qu'assumait le gouvernement fédéral en 1994-1995 serait rétablie en 2004-2005, en appliquant un facteur de progression accru (croissance du PIB nominal plus 3,5 %) pour calculer les montants auxquels les provinces et territoires ont droit en 2003-2004 et 2004-2005. Un facteur de progression fondé sur la croissance du PIB nominal serait utilisé après 2004-2005.

?? Il serait aussi possible de demander au gouvernement fédéral de financer à hauteur de 50 % les nouvelles dépenses liées à la santé des gouvernements provinciaux et territoriaux en 2001-2002 et 2002-2003, en distribuant les fonds selon le nombre d'habitants.

?? Ainsi, les paiements de TCSPS en espèces du gouvernement fédéral passeraient à 28,9 milliards de dollars d'ici 2005-2006, une hausse de 7,9 milliards de dollars par rapport aux sommes prévues dans le plan fédéral actuel.

OPTION 3	**Ramener le TCSPS au niveau de 1994-1995 en 2000-2001**

?? Les paiements de TCSPS en espèces seraient ramenés au niveau de 1994-1995 en 2000-2001, soit à 18,7 milliards de dollars. Un facteur de progression correspondant à la croissance du PIB nominal serait utilisé à partir de 2001-2002.

?? Ainsi, la contribution fédérale aux dépenses provinciales et territoriales en programmes sociaux passerait de 14 % à près de 15 %.

?? Les paiements de TCSPS en espèces du gouvernement fédéral passeraient donc à 24,0 milliards de dollars d'ici 2005-2006, une hausse de 3,0 milliards de dollars par rapport aux sommes prévues dans le plan fédéral actuel.

OPTION 4 Remplacer le TCSPS par un transfert de points d'impôt

?? Cette option propose de remplacer les paiements de TCSPS en espèces par un transfert de points d'impôt du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux. La valeur du transfert de points d'impôt serait égale à la valeur procurée par l'option (1, 2 ou 3) que cette mesure remplacerait. Le transfert de points d'impôt ne nécessiterait aucun facteur de progression.

?? La croissance de la valeur du transfert de points d'impôt (s'il s'agit de points d'impôt sur le revenu) serait à peu près la même que pour les trois autres options.

L'examen exhaustif de la répartition de l'assiette fiscale au Canada est une entreprise complexe, qui n'a pas encore été menée à fond. D'autre part, il serait difficile de considérer tous les moyens de mettre en place un mécanisme efficace fondé sur le TCSPS. Néanmoins, il est possible de peser le pour et le contre de chacune des solutions au déséquilibre fiscal que proposent ces quatre options.

Méthodes 1 et 2, fondées sur le TCSPS	**Méthode 3, fondée sur le TCSPS**	**Méthode 4, fondée sur le transfert de points d'impôt**
Pour	***Pour***	***Pour***
?? Méthode qui, en principe, ont l'accord du gouvernement fédéral	?? Méthode qui, en principe, a l'accord du gouvernement fédéral	?? Procure aux P-T une source de financement à l'abri des compressions budgétaires fédérales
?? Ramènent l'engagement permanent du gouvernement fédéral envers les programmes sociaux P-T à un niveau plus approprié (18 %); permettent la plus importante réduction du déséquilibre fiscal entre les ordres de gouvernement	?? Option la moins onéreuse pour le gouvernement fédéral. Rehausse la participation financière permanente du gouvernement fédéral dans les programmes sociaux P-T (15 %)	?? Favorise la transparence et la responsabilité financière : l'ordre de gouvernement responsable de la prestation des services est aussi responsable de la collecte des fonds nécessaires
?? Pas d'impact sur le déséquilibre fiscal horizontal	?? Pas d'impact sur le déséquilibre fiscal horizontal	?? Permettrait de réduire les tensions fédérales-provinciales-territoriales au sujet des paiements de transfert visant les programmes sociaux P-T
Contre	***Contre***	***Contre***
?? N'éliminent que les symptômes du déséquilibre fiscal entre les ordres de gouvernement	?? N'élimine que les symptômes du déséquilibre fiscal entre les ordres de gouvernement	?? La méthode, en principe, n'a pas l'accord du gouvernement fédéral
?? Exposition aux décisions fédérales unilatérales et aux empiétements dans les secteurs de compétences P-T par l'entremise de programmes « spécialisés » financés au détriment des programmes de base fournis par les gouvernements P-T	?? Exposition aux décisions fédérales unilatérales et aux empiétements dans les secteurs de compétences P-T par l'entremise de programmes « spécialisés » financés au détriment des programmes de base fournis par les gouvernements P-T	?? Aggrave le déséquilibre fiscal entre les P-T, problème qui devrait être résolu en passant par le Programme de péréquation ou un autre mécanisme
?? L'expérience laisse croire que le gouvernement fédéral n'est pas un partenaire sur qui on peut compter	?? L'expérience laisse croire que le gouvernement fédéral n'est pas un partenaire sur qui on peut compter	?? Accroître la volatilité potentielle des recettes
?? Solutions les plus onéreuses pour le gouvernement fédéral	?? Solution qui réduit le moins le déséquilibre fiscal entre les ordres de gouvernement et qui ne permet pas d'atteindre l'objectif de 18 %	

Le transfert de points d'impôt suscite des questions auxquelles les gouvernements provinciaux et territoriaux ne peuvent répondre de façon consensuelle, particulièrement en ce qui a trait au besoin, à l'intérêt et à l'utilité d'accorder au gouvernement fédéral un rôle permanent pour le financement direct des programmes sociaux provinciaux et territoriaux.

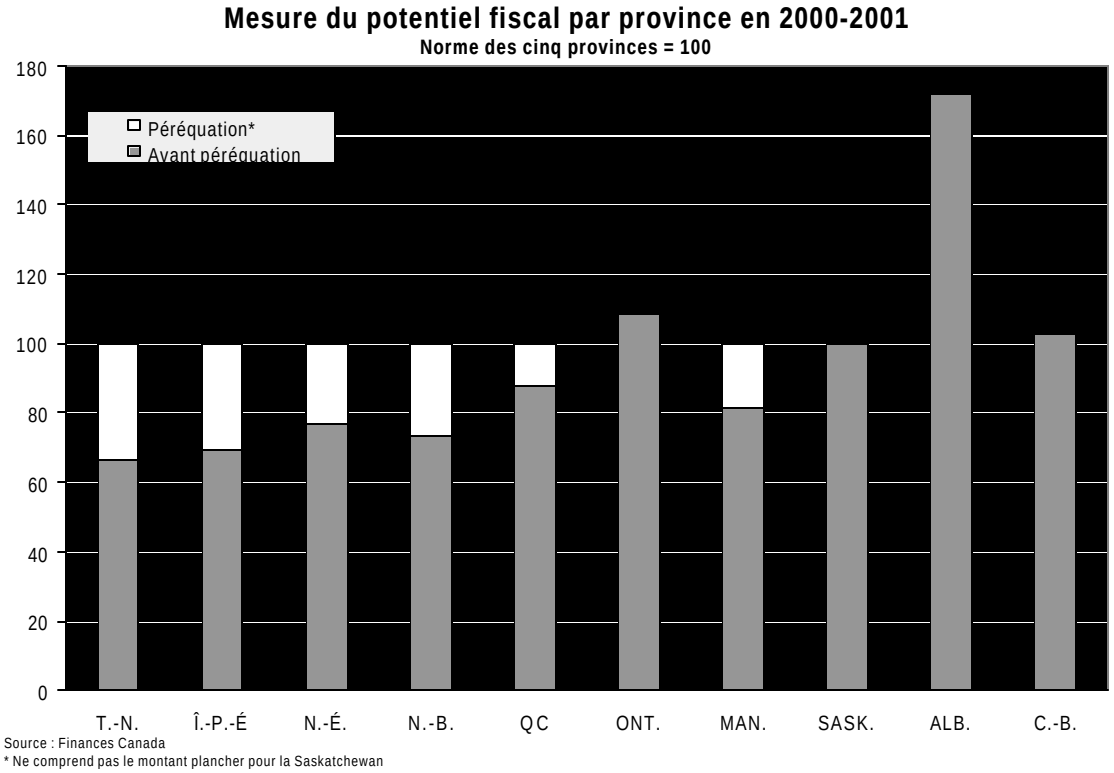
Certains gouvernements provinciaux voient d'un bon œil la participation du gouvernement fédéral à l'application des normes nationales. D'autres ne partagent pas cet avis et considèrent cette participation comme une intrusion dans les domaines de compétence et d'expertise provinciaux et territoriaux. Toutes les provinces, toutefois, admettent que le gouvernement fédéral ne doit pas imposer d'exigences supplémentaires aux gouvernements provinciaux et territoriaux sans leur fournir un financement adéquat et sûr.

✍✍Déséquilibre fiscal entre les gouvernements provinciaux et territoriaux

En reconnaissance des importantes disparités fiscales entre les gouvernements provinciaux et territoriaux, le Programme de péréquation a été créé en 1957. L'objectif du Programme est défini au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui stipule :

> *Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.*

Le financement consenti par l'intermédiaire du Programme de péréquation est évalué à 10,8 milliards de dollars pour 2000-2001. Il est maintenant plafonné à ce niveau, selon les prévisions actuelles sur la croissance du PIB. Le graphique ci-dessous montre l'impact du Programme de péréquation sur le potentiel fiscal des provinces bénéficiaires, sous le régime de l'actuelle norme des cinq provinces.



Dans leur communiqué d'août 2000, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont « réclamé du gouvernement fédéral qu'il renforce son engagement à l'égard du Programme de péréquation afin qu'il atteigne ses objectifs constitutionnels ». Les gouvernements des provinces moins nanties craignent que les lacunes de l'actuel Programme ne l'empêchent d'atteindre ces objectifs. Les trois moyens les plus souvent évoqués pour renforcer le Programme sont :

1. Abolir le plafond du Programme de péréquation;
2. S'assurer de couvrir l'éventail des recettes assujetties à la péréquation;
3. Passer de la norme des cinq provinces à la norme des 10 provinces.

Les premiers ministres provinciaux et territoriaux, lors de leur rencontre d'août 2000, ont demandé l'abolition du plafond imposé aux droits de péréquation. Dans le communiqué publié après la rencontre des premiers ministres de septembre 2000, on souligne que « le premier ministre du Canada a convenu de prendre les mesures nécessaires pour qu'aucun plafond ne soit appliqué à l'exercice 1999-2000. Par la suite, la formule de péréquation établie s'appliquera, la péréquation augmentant au rythme de croissance du PIB ».

Malgré l'engagement du premier ministre du Canada de permettre au Programme de péréquation de croître au rythme du PIB et contrairement à ce qui avait été convenu avec les premiers ministres provinciaux et territoriaux, le plafond limitera la croissance des droits à péréquation à seulement 0,3 %, ce qui est bien inférieur à la croissance de 8,3 % qu'a enregistré le PIB. En fait, lorsqu'on aura effectué des calculs avec les données révisées, il se pourrait même qu'on constate une baisse des droits d'une année sur l'autre.

Considérant que les surplus enregistrés récemment par le gouvernement fédéral dépassent amplement la valeur totale des paiements de péréquation, il est évident que le gouvernement fédéral pourrait aisément accéder à la demande des premiers ministres provinciaux et territoriaux visant l'abolition du plafond. Il convient aussi de mentionner que depuis la création du programme actuel, les droits à péréquation exprimés en pourcentage du PIB n'ont jamais été aussi bas qu'en 2000-2001. Pour cet exercice, en raison du plafond, ce pourcentage est de 1,04 %.

Comme l'indiquait leur communiqué de décembre 2000, les ministres des Finances continueront de travailler sur « le passage à la norme des dix provinces dans le programme de péréquation, incluant une couverture complète des revenus et en tenant compte de la volatilité des revenus provenant des ressources naturelles ». Une norme des dix provinces serait plus représentative de la capacité fiscale de chaque province que l'actuelle norme des cinq provinces. Depuis que le gouvernement fédéral a décidé unilatéralement en 1982 de passer de la norme des dix provinces à la norme des cinq provinces[4] pour calculer les droits à péréquation, les paiements aux provinces moins nanties sont systématiquement plus bas. L'écart entre la valeur des paiements selon chacune des normes varie d'une année à l'autre. Il était habituellement inférieur à 1,5 milliard par an depuis 1985-1986. Par contre, en 2000-2001, l'écart est estimé à plus de 4 milliards de dollars. Cette hausse est causée par l'augmentation du prix de l'énergie et d'autres facteurs.

Les ministres des Finances provinciaux et territoriaux ont demandé à des spécialistes de préparer une analyse des diverses façons de réduire la volatilité qui caractérise les recettes découlant de l'exploitation des ressources dans le cadre d'une norme moyenne nationale (des dix provinces). L'analyse a démontré qu'il est possible de concevoir des mécanismes de remplacement sous le régime d'une norme des dix provinces afin d'aborder la question de la volatilité des recettes d'exploitation des ressources. Ces modèles pourraient servir à renforcer le Programme de péréquation comme le demandent les premiers ministres provinciaux et territoriaux, si on les conjugue à une couverture exhaustive des recettes et au retrait immédiat du plafond de paiements.

✍✍Conclusion

Le déséquilibre fiscal est un aspect persistent et problématique des relations fédérales-provinciales-territoriales. L'expérience des programmes de transfert ainsi que les pressions accrues sur la demande des programmes sociaux provinciaux et territoriaux suscitent des inquiétudes quant à la fiabilité du gouvernement fédéral en tant que partenaire et, par association, sur le TCSPS et le Programme de péréquation en tant que mécanismes fiables et adéquats. Le présent rapport propose différentes options visant à forger un partenariat financier plus solide entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. De plus, il suggère une alternative à un TCSPS adéquatement bonifié. Cette solution consiste à redistribuer l'espace fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, afin de parvenir à un équilibre fiscal durable entre

---

[4] Le Programme actuel vise à hausser la capacité fiscale des gouvernements provinciaux et territoriaux bénéficiaires de paiements de péréquation à un niveau correspondant à la norme des cinq provinces (Ontario, Québec, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique). Elle est donc moins élevée que la norme des dix provinces puisque l'Alberta, la province possédant la plus grande capacité fiscale, en est exclue.

les deux ordres de gouvernement. Toutefois, l’établissement de cet équilibre ne devrait pas se faire au détriment des disparités fiscales entre les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Dans cette optique, le rapport aborde aussi la question du déséquilibre entre les provinces et donne des façons de renforcer le Programme de péréquation afin qu’il puisse répondre aux objectifs fixés par la Constitution.

Il faudra donc poursuivre le travail pour déterminer quelle est la meilleure option afin que les enjeux fondamentaux, tels que la distribution équitable d’un financement accru pour la santé et les programmes sociaux, soient traités comme il se doit.

Quelle que soit la stratégie adoptée pour traiter les différents aspects du problème de déséquilibre fiscal, une approche coordonnée à laquelle participent les deux ordres de gouvernement s’impose.

✍✍Annexe : estimation du coût des diverses options relatives au TCSPS

Le rapport présente quatre options pour résoudre de façon durable le problème du financement des soins de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Les options 1, 2 et 3 prévoient y parvenir en haussant la participation du gouvernement fédéral au financement des programmes au moyen du TCSPS : elle se chiffre actuellement à 14 %.

Le coût différentiel total et annuel pour les diverses options est illustré ci-contre.

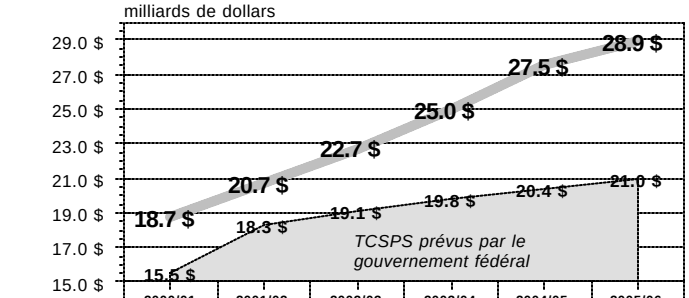
Dans les options 1, 2 et 3, le gouvernement fédéral devrait injecter 3,2 milliards de dollars en 2000-2001 pour ramener à 18,7 milliards de dollars le niveau nominal du TCSPS, comme le demandent les premiers ministres provinciaux.

La hausse des transferts préconisée par les options 1 et 2 s'accentuerait avec le temps, pour passer à 7,9 milliards de dollars en 2005-2006. Dans l'option 3, elles passeraient à 3 milliards de dollars en 2005-2006.

L'option 4 prévoit le transfert par le gouvernement fédéral d'une valeur équivalente en points d'impôt aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Le coût serait à peu près le même que pour l'option remplacée par cette option.

Option 1: Facteur de progression amélioré visant à obtenir un financement fédéral s'élevant a 18 % d'ici 2004-2005

PIB + facteur de progression de 5 % jusqu'en 2004-2005 et facteur de 5 % jusqu'en 2004-2005 et facteur de progression égal à la croissance du PIB a compter de 2004-2005



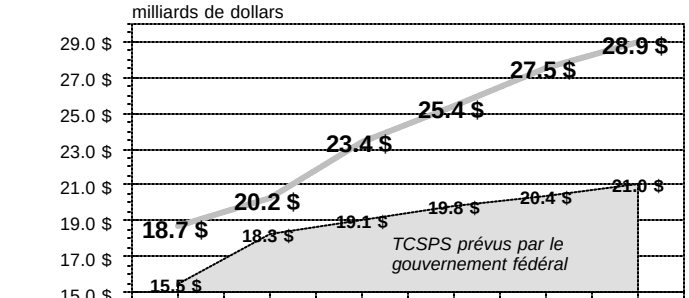
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Augmentation	3.2 $	2.4 $	3.6 $	5.2 $	7.1 $	7.9 $

(Augmentation provenant des TCSPS prévus.)

iris juin 2001

Option 2

Partage des nouveaux coûts en santé a part égale sur deux ans; facteur de progression amélioré (PIB +3,5 %) sur deux ans visant à obtenir un financement fédéral s'élevant à 18 % d'ici 2004-2005; facteur de progression égal à la croissance du PIB à compter de 2004-2005

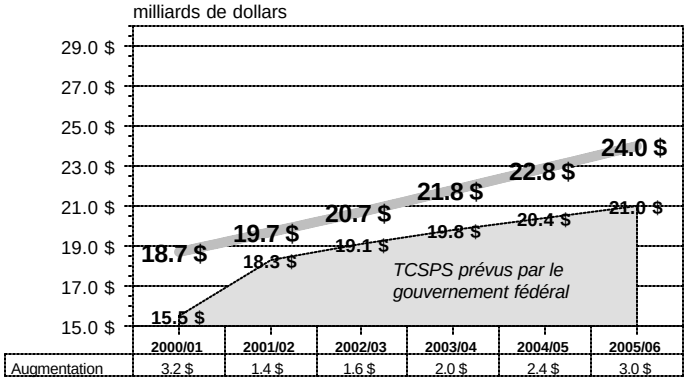


	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Augmentation	3.2 $	1.9 $	4.3 $	5.6 $	7.1 $	7.9 $

(Augmentation provenant des TCSPS prévus.)

iris juillet 2001

Option 3: Facteur de progression (non amélioré) à compter de 2001-2002



	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Augmentation	3.2 $	1.4 $	1.6 $	2.0 $	2.4 $	3.0 $

(Augmentation provenant des TCSPS prévus.)

iris juillet 2001