



Mémoire sur le déséquilibre fiscal

présenté

à la Commission sur le déséquilibre fiscal

par la Confédération des syndicats nationaux

Le 24 septembre 2001

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 5 |
| I - UNE RÉALITÉ : LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL..... | 9 |
| A) CROISSANCE PLUS RAPIDE DES DÉPENSES DE PROGRAMMES PROVINCIALES..... | 9 |
| B) CROISSANCE PLUS RAPIDE DES REVENUS BUDGÉTAIRES FÉDÉRAUX..... | 12 |
| C) DIMINUTION DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES..... | 14 |
| D) EMPIÈTEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SUR LES JURIDICTIONS DU QUÉBEC..... | 15 |
| E) DES SURPLUS BUDGÉTAIRES PLUS IMPORTANTS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL..... | 17 |
| II - LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX (TCSPS)..... | 19 |
| III - LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION | 25 |
| CONCLUSION | 29 |
| RECOMMANDATIONS DE LA CSN..... | 31 |
| À LA COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL | 31 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 33 |

Introduction

La Confédération des Syndicats Nationaux (CSN) désire remercier les membres de la Commission sur le déséquilibre fiscal de lui donner l'occasion d'exprimer ses positions sur les changements à apporter au fédéralisme fiscal dans le cadre de ses audiences publiques. La CSN représente 265 000 membres, que l'on retrouve tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Le partage des responsabilités de dépenses et des assiettes fiscales¹ entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux a connu des changements constants depuis les débuts de la Confédération. Ces changements ont une influence déterminante sur le rôle qui est dévolu aux gouvernements fédéral et provinciaux dans le Canada.

Dans ce contexte, une des préoccupations majeures de la CSN est que les compétences constitutionnelles du Québec soient respectées, cela tant que le Québec continuera d'évoluer dans le cadre de la fédération canadienne. Lors de son 59^e Congrès en 1999, la CSN a adopté une proposition à cet effet, proposition que nous croyons bon de citer puisqu'elle énonce les principes qui guident la réflexion de notre centrale syndicale sur ces questions:

« Que la CSN exerce des pressions afin que l'État fédéral respecte intégralement les compétences de l'État du Québec, qu'il rétablisse l'équilibre et l'équité entre les provinces dans les sommes qui leur sont dues à travers la péréquation et le transfert social canadien et qu'il verse une pleine compensation financière au gouvernement québécois toutes les fois qu'il développe des programmes qui empiètent le champ des compétences provinciales. »

Pour qu'il y ait respect des compétences constitutionnelles du Québec, un partage équitable des revenus ou des assiettes fiscales entre Québec et Ottawa doit exister. Or, plusieurs observateurs sont d'avis qu'il existe actuellement une inadéquation entre les ressources financières et les responsabilités en termes de dépenses des deux ordres de gouvernement.

Évidemment, la CSN considère que l'accession à la souveraineté politique viendrait régler de façon définitive la question de l'adéquation entre les dépenses et les revenus budgétaires pour le Québec. Toutefois, même si la CSN continue de préférer cette option à toute autre, elle entend proposer, dans ce mémoire, des pistes de solution au déséquilibre fiscal qui s'inscrivent dans le cadre constitutionnel actuel, se conformant ainsi au mandat de la Commission.

En effet, dans l'attente de la souveraineté du Québec, il est tout à fait justifié d'exiger du fédéralisme fiscal qu'il soit efficace et équitable, puis que le Québec demeure membre à part

¹ Une assiette fiscale est l'ensemble des éléments taxables propres à chacun des champs d'imposition (revenu, profit, consommation, etc.). C'est à l'assiette fiscale que s'applique les taux d'imposition ou de taxation (par exemple, à l'impôt sur le revenu des particuliers, la structure à trois taux marginaux du Québec s'applique au revenu imposable).

entière du système fédéral et que sa population (comme celle des autres provinces) contribue par ses impôts et ses taxes au financement des activités du gouvernement fédéral.

L'existence d'une fédération au Canada, au lieu d'un État unitaire, s'explique, entre autres, par la volonté des régions canadiennes de réserver certains pouvoirs à des gouvernements régionaux, notamment les gouvernements provinciaux. Selon Courchene (1998)², le fonctionnement efficace du système fédéral exige que chaque niveau de gouvernement dispose des revenus budgétaires nécessaires pour assumer ses responsabilités constitutionnelles en termes de dépenses. Pour s'assurer de l'atteinte de cet objectif en présence d'un déséquilibre fiscal vertical - d'ordinaire, une situation où le gouvernement central a des revenus supérieurs à ses responsabilités de dépenses et où les gouvernements provinciaux ont un déficit de revenus considérant leurs responsabilités de dépenses - trois solutions distinctes sont possibles.

Premièrement, le gouvernement central peut verser des paiements de transferts aux gouvernements provinciaux. Deuxièmement, les deux ordres de gouvernement peuvent décider d'une nouvelle répartition des assiettes fiscales. Troisièmement, les deux ordres de gouvernement peuvent décider d'une nouvelle répartition des responsabilités de dépenses. Évidemment, ces trois solutions peuvent être combinées pour produire des solutions alternatives. L'histoire du Canada montre que tous ces moyens ont été utilisés à plusieurs occasions, afin d'accommoder les besoins de la population qui se sont manifestés au niveau de l'une ou l'autre des administrations publiques. Actuellement, le gouvernement fédéral semble peu enclin à agir dans le sens de réduire le déséquilibre fiscal vertical qui s'est développé depuis quelques années. Cette situation est potentiellement explosive et pourrait, si elle persiste, changer la nature de la fédération canadienne, puisque le gouvernement fédéral aurait alors les moyens de créer les bases d'une fédération centralisée.

La CSN croit qu'un tel développement est contraire au fédéralisme bien compris. Le partage des ressources financières entre les deux ordres de gouvernement devrait plutôt évoluer en fonction des besoins de la population en termes de services publics et de programmes sociaux, cela dans le respect des compétences constitutionnelles de chacun des gouvernements. Comme le rappelait Wheare (1963) avec justesse, il ne peut y avoir de solution définitive à l'allocation des ressources financières dans le cadre d'une fédération.

La première section de ce mémoire établit l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical au Canada. Comme nous l'avons déjà mentionné, il y a déséquilibre fiscal vertical quand la distribution des sources de recettes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne correspond pas à la distribution des responsabilités en matière de dépenses.

La deuxième section, après avoir fait un bref rappel de l'évolution historique de la contribution financière du gouvernement fédéral au financement des dépenses sociales des provinces, considère des modifications souhaitables à apporter au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Le TCSPS est le programme de transfert fédéral qui vise, en théorie, à corriger les situations de déséquilibre fiscal vertical.

² Thomas J. Courchene est professeur d'économie à l'Université Queen's de Kingston en Ontario.

La troisième section considère des modifications souhaitables à apporter au programme de péréquation. Ce programme de transfert fédéral vise à réduire le déséquilibre fiscal horizontal au Canada. Il y a déséquilibre fiscal horizontal quand il existe des disparités de capacité fiscale entre les provinces. Cette section débute sur un rappel de l'évolution historique qu'a connu le programme de péréquation.

Enfin, la conclusion résume la vision de la CSN concernant l'évolution que devrait connaître, à court et moyen terme, le partage des revenus et des responsabilités de dépenses entre le gouvernement fédéral et le Québec, dans la mesure où le Québec continue d'être partie prenante de la fédération canadienne.

I - Une réalité : le déséquilibre fiscal vertical

Depuis quelques années, un déséquilibre s'est développé au Canada, pour chaque ordre de gouvernement, entre les revenus budgétaires et les responsabilités constitutionnelles en matière de dépenses. Cette situation va en s'accroissant depuis quelques années, car les paiements de transferts au titre du TCSPS compensent de moins en moins l'effet conjugué, au niveau des gouvernements provinciaux, de la croissance moins rapide des revenus autonomes et de la croissance plus rapide des dépenses de programmes. Malgré les tentatives du gouvernement fédéral cherchant à nier l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical au Canada qui pénalise les provinces, les indications allant en ce sens sont nombreuses.

a) Croissance plus rapide des dépenses de programmes provinciales

Les programmes de compétences provinciales, en particulier la santé et les services sociaux, connaissent une croissance des coûts plus rapide que les programmes qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

Au niveau du système public de santé, de nombreux facteurs exercent une pression à la hausse sur les coûts : vieillissement de la population, diversification de l'offre de service, introduction de nouvelles technologies, pénuries de main-d'œuvre, inflation du coût des médicaments.

Selon King et Jackson (2000), la croissance des coûts de santé due au vieillissement est actuellement de 0,8 point de pourcentage annuellement au Canada. À compter de 2005, les babyboomers atteindront un âge où leurs dépenses de santé deviendront plus importantes. En 2012, la pression exercée sur les coûts du système de santé par le vieillissement de la population atteindra un sommet, contribuant pour 1,5 point de pourcentage à la croissance prévue cette année-là. La pression demeurera supérieure au niveau que nous connaissons actuellement jusqu'en 2030. Le changement de la structure d'âge de la population, s'il n'est pas le facteur principal à l'origine de la croissance des coûts du système de santé, a néanmoins un impact sur la dynamique des dépenses provinciales. À preuve, le coût des dépenses de santé par habitant est au moins sept fois plus élevé pour les personnes de plus de 65 ans qu'il ne l'est pour les personnes ayant moins de 45 ans.

De 1990-1991 à 2000-2001, les dépenses de santé ont connu une augmentation de 47,9 % en dollars courants dans les provinces, cela malgré les épisodes de compressions budgétaires (cela représente un taux de croissance moyen annuel de 4,1 %). Le gouvernement fédéral n'administre aucun programme dont la croissance des coûts est aussi rapide. Le seul programme du gouvernement fédéral qui est affecté par le vieillissement de la population, la prestation de la sécurité de la vieillesse, croît au rythme de l'inflation plus le taux de croissance de la population de 65 ans et plus, soit 4,6 % par année. La croissance annuelle des dépenses en santé, à au moins 5,1 % actuellement, est donc supérieure à la pression qui s'exerce sur la prestation de la

sécurité de la vieillesse. Le gouvernement fédéral est aussi favorisé par le fait que la somme qu'il engage au titre de la prestation de la sécurité de la vieillesse, soit 16 milliards de dollars, est de beaucoup inférieure à celle qu'engagent les provinces pour le financement du système public de santé, soit 56 milliards de dollars. Il s'ensuit que le taux de croissance plus faible des dépenses fédérales sensibles au vieillissement de la population s'applique à un niveau initial de dépenses plus faible, d'où un impact moindre du phénomène du vieillissement de la population sur les finances publiques fédérales que sur celles des provinces.

Le tableau 1 montre que les tendances récentes, tout comme les tendances actuelles que nous venons d'évoquer, indiquent une progression moins rapide des dépenses relatives aux prestations aux aînés (dont la prestation principale est la pension de la sécurité de la vieillesse) que celle qu'on observe du côté des dépenses de santé, spécialement depuis que les gouvernements ont retrouvé l'équilibre budgétaire.

Tableau 1
Évolution des dépenses en santé et en prestations aux aînés
(dont la pension de la sécurité de la vieillesse)

| En millions de dollars, sauf indications contraires | Gouvernement du Québec dépenses en santé | Gouvernement fédéral prestations aux aînés |
|--|---|---|
| 1989 | 8 647 | 15 407 |
| 1990 | 9 285 | 16 416 |
| 1991 | 10 326 | 17 372 |
| 1992 | 11 263 | 18 629 |
| 1993 | 11 699 | 19 390 |
| 1994 | 12 008 | 19 955 |
| 1995 | 12 013 | 20 567 |
| 1996 | 12 070 | 21 084 |
| 1997 | 11 651 | 21 666 |
| 1998 | 12 652 | 22 422 |
| 1999 | 13 043 | 22 983 |
| 2000 | 13 453 | 23 607 |
| Croissance 1997-2000 | 15,5% | 9,0% |
| Croissance 1989-2000 | 55,6% | 53,2% |

Source : CANSIM II : séries v156211 et v645528 (Système de Gestion Financière)

Peut-être l'évolution des dépenses d'éducation pourra-t-elle compenser partiellement les effets du changement de la structure d'âge de la population sur les dépenses de santé. Toutefois, l'augmentation prévue de la part des personnes âgées dans la population est quatre fois plus élevée que la diminution attendue de la part des jeunes.

Par ailleurs, les impératifs de la nouvelle économie et de l'ancienne exigent un niveau de formation toujours plus poussé, ce qui ne va pas sans coût. Ainsi, lors des prochaines années, des sommes importantes devront être investies en formation continue. La

croissance annuelle des dépenses en éducation est actuellement de 4,2 %, une croissance légèrement inférieure au taux de croissance à long terme prévu pour le PIB nominal.

La sécurité du revenu, autre programme de juridiction provinciale représente, elle aussi, une dépense importante, dépense à laquelle le gouvernement fédéral a d'ailleurs ajouté lorsqu'il a resserré le programme d'assurance-emploi et cessé de partager les coûts avec les provinces. L'incidence plus forte de la pauvreté dans certaines provinces, dont le Québec, a un coût élevé pour les provinces, d'autant plus que cette situation a des effets de débordement sur les dépenses de santé et d'éducation. Le tableau 2 fait état de l'évolution récente des dépenses à l'aide sociale et à l'assurance-emploi.

Tableau 2
Évolution des dépenses en assurance-emploi et en aide sociale

| En millions de dollars, sauf indications contraires | Gouvernement du Québec dépenses en aide sociale | Gouvernement fédéral prestations d'assurance-emploi |
|--|--|--|
| 1989 | 2 698 | 11 445 |
| 1990 | 2 806 | 13 119 |
| 1991 | 3 066 | 17 323 |
| 1992 | 3 595 | 18 648 |
| 1993 | 4 211 | 17 591 |
| 1994 | 4 615 | 15 012 |
| 1995 | 4 639 | 12 889 |
| 1996 | 4 774 | 11 859 |
| 1997 | 4 745 | 10 874 |
| 1998 | 4 272 | 10 713 |
| 1999 | 4 182 | 10 150 |
| 2000 | 4 087 | 9 615 |
| Croissance 1997-2000 | -13,9% | -11,6% |
| Croissance 1989-2000 | 51,5% | -16,0% |

Source : CANSIM II : séries v645534 et v500027 (Système de Gestion Financière)

Ruggeri (2001)³, qui a réalisé une analyse du déséquilibre fiscal vertical pour le compte des provinces de l'Ouest, a résumé les tendances concernant l'évolution des dépenses des deux ordres de gouvernement.

Au niveau du gouvernement fédéral, il estime que la croissance des dépenses s'établit à environ la moitié du PIB nominal, soit 2,2 %⁴. Cette faible croissance des dépenses fédérales s'explique du fait que le seul item de dépense qui croît rapidement est la prestation de la sécurité de la vieillesse, qui compte pour moins de 10 % des dépenses totales (16 milliards de dollars). Le service de la dette, qui représente le quart des

³ G.C. Ruggeri est professeur d'économie à l'Université du Nouveau-Brunswick.

⁴ Dans son analyse, Ruggeri fait l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB nominal de 4,66 % d'ici 2020.

dépenses fédérales, ne connaît aucune croissance⁵. Finalement, la faible augmentation des transferts aux provinces explique aussi la faiblesse de la croissance des dépenses au niveau fédéral. Les dépenses de programmes fédérales s'élèvent à plus de 120 milliards de dollars.

Les dépenses provinciales quant à elles, augmentent à un rythme équivalent à trois-quart du PIB nominal, soit 3,5 %. Les dépenses en santé et en éducation, qui valent pour environ la moitié des dépenses des provinces, augmentent rapidement comme nous l'avons vu précédemment (ces dépenses se montent à 95 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces). Le service de la dette ne connaît aucune croissance et représente 14,5 % des dépenses provinciales. Les dépenses de programmes des provinces s'élèvent à plus de 160 milliards de dollars.

Ce qui précède indique clairement que la différence dans la composition et dans le taux de croissance des dépenses de programmes des deux ordres de gouvernement contribue au déséquilibre fiscal vertical.

b) Croissance plus rapide des revenus budgétaires fédéraux

Le tableau ci-dessous donne l'estimation que fait la Commission sur le déséquilibre fiscal de l'occupation effective des champs de taxation au Québec en 2001-2002.

Tableau 3
Occupation effective des champs de taxation au Québec, 2001-2002

| Millions de dollars (pourcentage) | Fédéral | Québec | Local/Org. | Total |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Impôt sur le revenu des particuliers | 17 831 (57,9) | 12 982 (42,1) | | 30 813 (100) |
| Impôt des non-résidents | 508 (100) | | | 508 (100) |
| Impôt des sociétés | 6 803 (60,9) | 4 374 (39,1) | | 11 177 (100) |
| Taxes sur les biens et services | 8 080 (44,6) | 9 972 (55,1) | 46 (0,3) | 18 099 (100) |
| Taxes sur la masse salariale | 4 232 (24,5) | 6 080 (35,1) | 6 996 (40,4) | 17 308 (100) |
| Taxes foncières et autres revenus | | | 8 920 (100) | 8 920 (100) |
| Autres revenus | 1 569 (22,8) | 5 324 (77,2) | | 6 893 (100) |
| Revenus fiscaux totaux | 39 024 (41,6) | 38 732 (41,3) | 15 962 (17,1) | 93 718 (100) |

On constate que les deux ordres de gouvernement bénéficient de revenus quasi équivalents au Québec. Toutefois, on remarque que le gouvernement fédéral occupe une place plus importante à l'impôt sur le revenu des particuliers, qui est la source de revenu la plus importante pour les deux ordres de gouvernement. En effet, le gouvernement fédéral occupe 57,9 % de ce champ de taxation contre 42,1 % pour le gouvernement du Québec. Ce résultat est obtenu en considérant l'abattement spécial du Québec (transfert de points d'impôt) comme partie intégrante de l'impôt sur le revenu des particuliers du

⁵ Advenant que le gouvernement puisse s'en tenir à son plan de remboursement de la dette, soit un remboursement minimum de 10 milliards de dollars par an, les paiements d'intérêt sur la dette diminueront, ce qui accentuera le déséquilibre fiscal vertical toutes choses étant égales par ailleurs.

gouvernement fédéral, puisque ce dernier réduit ses transferts en espèces au titre du TCSPS d'un montant équivalent à celui de l'abattement spécial⁶.

La présence plus forte du gouvernement fédéral à l'impôt sur le revenu des particuliers n'est pas sans conséquence, puisqu'il s'agit du revenu fiscal dont la croissance est la plus rapide. En raison de la structure de taxation progressive de l'impôt sur le revenu des particuliers, une hausse de 1 % de l'assiette taxable entraîne une augmentation de 1,2 % des revenus, cela lorsque le régime fiscal est indexé (lorsque le régime fiscal n'est pas indexé, soit la situation que nous avons connu ces dernières années, les revenus fiscaux progressent de 1,4 % lorsque l'assiette taxable augmente de 1 %).

L'occupation plus importante par le gouvernement fédéral du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers a un impact sur le taux de croissance des revenus totaux des deux ordres de gouvernement. À régime fiscal constant⁷, la Commission sur le déséquilibre fiscal a estimé la croissance annuelle des revenus totaux du gouvernement fédéral à 4,1 % alors que celle des revenus du gouvernement du Québec serait de 3,7 %. Cette différence dans le taux de croissance représente un manque à gagner de un milliard de dollars après cinq ans.

Ruggeri (2001) arrive à des résultats tout à fait similaires à ceux de la Commission pour l'ensemble des provinces canadiennes. De plus, puisqu'il établit que la croissance des revenus autonomes du gouvernement fédéral est de 4,2 % et que celle des gouvernements provinciaux est de 3,8 %, il devient manifeste que les transferts fédéraux aux provinces n'arrivent pas à combler l'écart de croissance des revenus autonomes.

L'écart de croissance des revenus totaux entre les deux ordres de gouvernement dépend donc :

1. de la présence plus forte du gouvernement fédéral à l'impôt sur le revenu des particuliers, la source de revenu ayant le potentiel de croissance le plus important;
2. de la part plus grande de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les revenus totaux au gouvernement fédéral, soit 47 % de ses revenus, contre 27 % pour les provinces;
3. de la faible croissance qu'ont connu les transferts fédéraux aux provinces ces dernières années.

⁶ Dans les autres provinces, les revenus que le gouvernement du Québec perçoit en raison de l'abattement spécial appartiennent explicitement au gouvernement fédéral.

⁷ Pour les fins de l'analyse, la structure de taxation des deux ordres de gouvernement est maintenue constante, nonobstant les changements qu'amène chaque budget.

c) Diminution des transferts fédéraux aux provinces

Depuis le milieu des années quatre-vingt, on assiste à une diminution presque continue de la part relative des transferts fédéraux, que ce soit par rapport aux dépenses sociales des provinces, par rapport à leurs revenus budgétaires ou par rapport aux revenus budgétaires du gouvernement fédéral lui-même.

Le TCSPS couvrait environ 18 % des dépenses sociales des provinces en 1994-1995 (santé, éducation, services sociaux). Au cours du présent exercice budgétaire, cette part s'établit à 14 % et est appelée à diminuer si aucun changement n'intervient.

Après avoir consacré plus du quart de ses revenus aux paiements de transferts aux provinces en 1983-1984, le gouvernement fédéral ne consacrait plus que 14,4 % aux deux principaux transferts en 1999-2000 (TCSPS et péréquation).

Alors que les transferts en espèces représentaient 28,4 % des revenus du Québec en 1983-1984, ils ne comptaient plus que pour 16,1 % en 2000-2001.

Tableau 4
Part des transferts fédéraux dans les revenus budgétaires du gouvernement du Québec

| En millions de dollars, sauf indications contraires | Transferts fédéraux | Revenus budgétaires | Transferts/Revenus budgétaires |
|---|---------------------|---------------------|--------------------------------|
| 1989 | 6 693 | 31 505 | 21,2% |
| 1990 | 6 992 | 33 584 | 20,8% |
| 1991 | 6 766 | 35 053 | 19,3% |
| 1992 | 7 782 | 35 980 | 21,6% |
| 1993 | 7 780 | 36 635 | 21,2% |
| 1994 | 7 510 | 37 009 | 20,3% |
| 1995 | 8 142 | 38 834 | 21,0% |
| 1996 | 6 719 | 37 940 | 17,7% |
| 1997 | 5 989 | 41 831 | 14,3% |
| 1998 | 8 090 | 46 695 | 17,3% |
| 1999 | 6 352 | 47 399 | 13,4% |
| 2000 | 8 174 | 50 903 | 16,1% |
| Croissance 1997-2000 | 36,5% | 21,7% | |
| Croissance 1989-2000 | 22,1% | 61,6% | |

De 1994-1995 à 1997-1998, pendant la phase la plus intensive de la lutte au déficit au niveau fédéral, les paiements globaux de péréquation aux provinces sont demeurés stables en termes nominal, ce qui représente une compression en termes réels. Par ailleurs, la réallocation des paiements entre provinces admissibles au programme est venu compenser partiellement ou accentuer, selon le cas, les coupures que toutes les provinces ont subies au titre du TCSPS. Officiellement, la péréquation augmente

désormais au rythme du PIB nominal, mais certains paramètres du programme, comme le plafond⁸, font en sorte que ce n'est pas le cas.

Les paiements de TCSPS ont été réduits de 32,6 % de 1994-1995 à 1997-1998, dans le cadre de la stratégie de réduction du déficit du gouvernement (Boothe, 1998)⁹. Les provinces les mieux nanties, comme l'Alberta et l'Ontario, ont subi des compressions de 37 % et 36 % respectivement. Le Québec a vu le financement du TCSPS diminuer de 30 % sur cette période (en prenant en compte à la fois la péréquation et le TCSPS, le Québec a vu ses transferts diminuer de 17 %). Suite à l'atteinte de l'équilibre budgétaire, le gouvernement fédéral a consenti des montants non récurrents par le biais des fiducies TCSPS octroyées lors des budgets 1999 et 2000. Par la suite, le TCSPS a de nouveau été bonifié par l'entente fédérale-provinciale de septembre 2000. Cependant, ces réinjections ne rétablissent pas tout à fait le TCSPS prévu pour 2001-2002 au niveau atteint en 1994-1995, en dollars courants.

En résumé, malgré l'entente fédérale-provinciale de septembre 2000, la tendance à la réduction du poids relatif des transferts fédéraux par rapport aux dépenses sociales des provinces devrait reprendre dès 2002-2003 en l'absence d'une nouvelle hausse des transferts.

d) Empiètement du gouvernement fédéral sur les juridictions du Québec

Une des implications immédiates de l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical au Canada et de l'insuffisance des transferts fédéraux aux provinces est l'utilisation par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser pour renforcer sa présence et son contrôle dans les champs de compétence des provinces, en dépit de l'opposition du Québec et, en certaines occasions, des autres provinces.

Il s'agit là d'un vieux problème dans le cadre du fédéralisme canadien, que les gouvernements successifs du Québec ont constamment dénoncé, surtout depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, moment où le gouvernement fédéral a refusé de rétrocéder l'espace fiscal qu'il avait loué aux provinces dans le cadre de l'effort de guerre.

En s'appuyant sur son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral tente de jouer un rôle dominant dans les champs de compétence exclusive des provinces, comme la santé, l'éducation, les services sociaux, la politique familiale, niant ainsi la volonté des provinces d'établir leurs propres priorités en ces domaines. Pour ce faire, le gouvernement fédéral procède soit en mettant sur pied ses propres programmes ou transferts directs de façon unilatérale, soit en assortissant les transferts aux provinces de conditions (respect de la loi canadienne sur la santé, absence de condition de résidence pour l'admissibilité à l'aide sociale, norme pour la prestation nationale pour enfants,

⁸ L'enveloppe du programme de péréquation a été plafonnée à 10 milliards de dollars lors de la dernière révision du programme, en 1999. Ce plafond est depuis indexé en fonction de la croissance du PIB nominal.

⁹ Paul Boothe est professeur d'économie à l'Université de l'Alberta.

etc.). Le Québec n'a jamais reconnu la légitimité du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

Le retour des surplus budgétaires au gouvernement fédéral, combiné aux marges de manœuvre plus faibles de plusieurs provinces, a permis au gouvernement central d'utiliser pleinement son pouvoir de dépenser, et il ne s'en est pas privé :

- La création des Bourses du millénaire est d'autant plus problématique que le Québec avait exercé, en 1964, un droit de retrait lui permettant de conserver son rôle de maître d'œuvre en ce domaine. Le budget fédéral de 1998 a consacré 2,5 milliards de dollars à cette initiative. Les bourses seront effectivement versées de 2000-2001 à 2009-2010.
- La création de la Fondation canadienne pour l'innovation, qui vise à financer le développement de la recherche universitaire, empiète clairement sur les compétences du Québec en matière d'éducation et de santé. Depuis son introduction lors du budget fédéral de 1997, cette initiative représente un déboursé de 2,4 milliards de dollars.
- Par la mise sur pied de la Prestation nationale canadienne pour enfants¹⁰, le gouvernement fédéral a, encore une fois, imposé au Québec des normes nationales dans un domaine relevant de sa compétence (ces normes ont nécessité des ajustements importants à l'allocation unifiée pour enfants du Québec, un des volets de la politique familiale québécoise). La dépense fiscale au titre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) se montait à 6,37 milliards de dollars en l'an 2000.
- Depuis quelques années, le gouvernement fédéral cherche activement un moyen d'augmenter sa présence dans le domaine de la santé. En plus du financement de la recherche déjà mentionné, le gouvernement central s'est tour à tour montré intéressé à intervenir au niveau des soins à domicile, de l'assurance médicament, etc. Le gouvernement attendra sans doute le rapport de la commission Romanow avant de préciser son action dans le secteur de la santé.

La dérive vers un Canada unitaire et non plus fédéral a connu une étape importante avec l'adoption, en 1999, de l'entente-cadre sur l'union sociale entre le gouvernement fédéral et toutes les provinces autres que le Québec. Cette entente ouvre la porte à une mainmise fédérale accrue dans le champ de la politique sociale, pourtant dévolu aux provinces par la Constitution.

Une fois encore, deux visions de l'évolution de la fédération s'affrontent. Dans le cadre de la négociation de cette entente, le Québec a réitéré, sans succès, sa demande de pouvoir exercer un droit de retrait avec compensation des initiatives pancanadiennes

¹⁰ La Prestation nationale canadienne pour enfants est le montant combiné de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et des prestations provinciales (l'allocation familiale au Québec).

dans le champ social. Il y a maintenant trente ans que le Québec propose ce compromis tout à fait acceptable au gouvernement fédéral et aux autres provinces. D'une part, le gouvernement du Québec pourrait développer ses politiques sociales conformément aux besoins de sa population, qu'il est le mieux placé pour connaître, en ayant accès à un financement équitable en provenance du gouvernement central. D'autre part, les provinces qui sont favorables à l'action politique et normative du gouvernement fédéral en matière sociale y trouveraient aussi leur compte.

La CSN considère que le droit de retrait avec compensation, qu'il s'agisse de transferts financiers ou de points d'impôt, est un principe général à réaffirmer chaque fois qu'une intrusion fédérale dans les champs de compétence du Québec le commande. Ce principe permet de tenir compte des besoins différents qui caractérisent forcément les populations des provinces, le Canada montrant des disparités notables tant du point de vue culturel, linguistique qu'économique.

Dans la perspective d'un maintien du lien fédéral, le gouvernement actuel et les gouvernements futurs du Québec devraient continuer d'exiger l'application du principe de droit de retrait avec compensation, puisque ce principe permet de concilier l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser pour les provinces qui le désirent avec le respect des compétences constitutionnelles du Québec.

e) Des surplus budgétaires plus importants au gouvernement fédéral

Les sous-sections précédentes expliquent au moins en partie pourquoi le contexte budgétaire actuel et prévisible est caractérisé par la présence d'importants surplus à Ottawa, comparativement à une marge de manœuvre plus réduite au Québec et dans la plupart des provinces.

Les surplus budgétaires affichés par le gouvernement central sont un symptôme clair et net du déséquilibre fiscal vertical qui affecte la fédération. Le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* pour l'exercice 2000-2001 fait état d'un surplus budgétaire de 17,1 milliards de dollars. Le total de cette somme a été affecté au remboursement de la dette. Lors du même exercice budgétaire, certaines provinces et territoires étaient en situation de déficit et la plupart n'affichaient que de maigres surplus.

Dans *A Federation Out of Balance - update*, Ruggeri concluait entre autres choses, que même après l'entente fédérale-provinciale de septembre 2000 au sujet du TCSPS, le déséquilibre fiscal demeure entre les deux ordres de gouvernement. À compter de 2004-2005, les surplus fédéraux reprendront leur croissance rapide (d'ici là, une portion non négligeable des surplus est utilisée par le plan quinquennal de réduction du fardeau fiscal, entre autres). Ainsi, en l'absence de nouvelles mesures fiscales ou budgétaires discrétionnaires le gouvernement fédéral peut s'attendre à un surplus budgétaire de 41 milliards de dollars en 2010 alors que l'ensemble des provinces devrait se contenter de l'équilibre budgétaire. Les résultats pour les provinces sont obtenus sous l'hypothèse

d'une croissance modérée des dépenses en santé (de plus, ils sont biaisés à la hausse du fait de l'inclusion de l'Alberta dans les calculs)¹¹.

Selon Ruggeri, le déséquilibre fiscal vertical non seulement existe, mais ira en s'aggravant si le statu quo persiste. De plus, si les dépenses de santé atteignaient un taux de croissance annuel moyen de 5,5 %, les provinces se retrouveraient de nouveau globalement en situation de déficit budgétaire (toutefois, la situation varie fortement d'une province à l'autre).

¹¹ Les résultats discutés ici sont ceux du scénario de base de Ruggeri (2001).

II - Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)

De 1958 à 1976, les programmes de transferts que remplace aujourd'hui le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) étaient des programmes à frais partagés : le gouvernement fédéral remboursait aux provinces 50 % de leurs dépenses admissibles.

En 1977, le gouvernement fédéral a mis fin au système de subventions à frais partagés pour la santé et l'éducation post-secondaire. Deux sources de financement ont pris la relève de ces subventions. D'abord, le gouvernement a institué le Financement des programmes établis (FPE), un transfert financier qui valait environ la moitié des anciennes subventions à frais partagés. En parallèle, le gouvernement fédéral a aussi transféré aux provinces des points d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés d'une valeur équivalente au FPE. À l'origine, le FPE prévoyait des transferts financiers égaux per capita pour toutes les provinces, transferts qui devaient croître au même rythme que l'économie.

Cependant, à compter de 1982, le gouvernement fédéral a lié les transferts financiers du FPE à la valeur des points d'impôt cédés aux provinces. Le gouvernement fédéral considérait maintenant que le total du transfert financier FPE et les points d'impôt cédés par lui devaient croître au même rythme que l'économie. Cette mesure a eu deux conséquences importantes.

Premièrement, cela signifiait que le transfert financier au titre du FPE aurait une croissance inférieure au taux de croissance de l'économie, puisque la valeur des points d'impôt transférés par le gouvernement fédéral progressait plus rapidement que l'économie.

Deuxièmement, la prise en considération de la valeur des points d'impôt mettait fin aux transferts financiers FPE égaux per capita parce que, en raison de la croissance plus rapide de la valeur des points d'impôt transférés dans les provinces mieux nanties, ces provinces recevaient désormais des transferts financiers FPE moindres que les provinces moins nanties.

En 1990, comme élément de sa stratégie pour contrôler son déficit, le gouvernement fédéral a plafonné sa contribution au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Lors du budget 1996, le gouvernement fédéral introduisait le TCSPS (d'un point de vue comptable, ce transfert commence en 1995-1996). Le TCSPS est l'aboutissement d'une lente transition du modèle de partage de coûts vers une structure reposant uniquement sur le financement en bloc. En plus du FPE, le TCSPS remplace aussi le RAPC : l'aide sociale fait donc aussi l'objet d'un financement par bloc à compter de ce moment.

Officiellement, l'objectif de ce nouveau transfert est d'améliorer la souplesse dans l'utilisation des fonds (les gouvernements peuvent désormais décider eux-mêmes de la répartition des fonds entre les programmes et services que le TCSPS a pour objectif de

financer). En réalité, le TCSPS marque le début de compressions majeures dans les paiements de transferts. Toutes les provinces ont fait les frais de la baisse du niveau absolu des transferts qui a suivi l'introduction du TCSPS. Mais à cette réduction du financement s'est ajoutée, pour les provinces les moins nanties, une diminution supplémentaire du fait que le TCSPS ne tient plus compte des dépenses plus élevées de certaines provinces au chapitre de la sécurité du revenu. Avant la mise en place du TCSPS en 1996, le Québec obtenait 34,1 % des transferts au titre de l'aide sociale. Cette compensation financière allant au-delà du poids démographique du Québec s'était maintenue lors des premières années du TCSPS. Toutefois, suite à des pressions des provinces mieux nanties, le budget fédéral de 1999 annonçait qu'à compter de l'exercice budgétaire 2001-2002, le total de l'enveloppe du TCSPS serait octroyé sur une base per capita. La nouvelle formule de répartition cesse donc complètement de tenir compte de l'incidence plus forte du recours à l'aide sociale dans les provinces moins nanties.

La grogne des provinces nanties s'est développée au fur à mesure que ces provinces ont vu leurs transferts financiers au titre du FPE, du RAPC, puis du TCSPS diminuer par rapport aux provinces moins nanties suite à l'introduction de diverses mesures de rigueur. Les arguments principaux des provinces nanties étaient que :

- la redistribution au Canada doit passer par le canal du programme de péréquation;
- les citoyennes et citoyens canadiens, peu importe leur province de résidence, ont droit aux mêmes transferts financiers pour la santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale.

Le niveau du TCSPS, un transfert en bloc octroyé au prorata de la population, est fixé par le gouvernement fédéral indépendamment du niveau des dépenses provinciales qu'il contribue à financer. Par les nombreuses réformes et modifications que nous venons de décrire, le gouvernement fédéral s'est en quelque sorte immunisé contre les pressions exercées par les dépenses sociales des provinces. C'est en partie à cause de son désengagement envers le financement des dépenses de santé, d'éducation et d'aide sociale que le gouvernement fédéral a pu retrouver l'équilibre budgétaire et qu'il enregistre maintenant des surplus importants.

Maintenant que les finances publiques fédérales sont sous contrôle, que des marges de manœuvre considérables sont disponibles, quelles sont les priorités du gouvernement fédéral ? Réduire le fardeau fiscal (plan quinquennal de 100 milliards de dollars), réduire la dette d'un montant d'au moins 10 milliards de dollars par année en comptant sur un surplus structurel important, augmenter ses transferts directs aux individus et aux organismes dans des champs de compétence provinciale (Bourses du millénaire, Fondation canadienne pour l'innovation, Prestation nationale pour enfants, etc.). Il y a bien eu aussi l'entente fédérale-provinciale de septembre 2000 (relèvement de 21,1 milliards de dollars du TCSPS et 2,3 milliards de dollars supplémentaires pour de nouvelles initiatives fédérales en santé, tous deux sur une période de cinq ans), mais celle-ci est jugée insuffisante par les provinces pour amortir la croissance des coûts des dépenses sociales dont elles ont la charge, notamment en ce qui concerne la santé.

Comme il a été dit plus haut, Ottawa ne finance actuellement que 14 % des dépenses sociales des provinces alors que sa part s'élevait à 18 % en 1994-1995. Cet écart représente un manque à gagner important pour les provinces. Le gouvernement fédéral doit revoir ses priorités de façon à aider les provinces qui, dans le dossier de la santé notamment, font face à une croissance rapide des coûts qui est amplifiée par une demande croissante pour les services de santé.

Lors de sa dernière comparution devant le Comité permanent des finances du gouvernement du Canada, le 6 juin 2001, la CSN avait proposé que le gouvernement central en revienne au niveau de financement qu'il accordait en 1994-1995 pour les soins de santé, l'éducation post-secondaire et les services sociaux, non pas en termes nominal (ce vers quoi tend l'entente fédérale-provinciale de septembre 2000) mais en pourcentage des dépenses provinciales à ce chapitre.

C'est justement à une telle demande qu'en sont arrivés, entre autres, les premiers ministres provinciaux lors de leur récente rencontre annuelle à Victoria. Plus précisément, ils réclament la restauration du financement fédéral dans le cadre du TCSPS (transferts en espèces) à au moins 18 % avec la mise en place d'un mécanisme d'indexation approprié (afin de maintenir cette part de financement dans l'avenir).

Évidemment, la CSN ne peut qu'appuyer cette demande unanime des provinces. Plus spécifiquement, les ministres des finances des provinces étudient deux options qui ramèneraient à 18 % d'ici 2004-2005 le financement des dépenses sociales des provinces par le biais du TCSPS¹².

Ces deux options de bonification du TCSPS partagent plusieurs caractéristiques. Toutes deux prévoient que le paiement de TCSPS en espèces global serait ramené au niveau de 1994-1995 en 2000-2001, soit à 18,7 milliards de dollars. Dans les deux cas, le transfert financier global passerait à 28,9 milliards de dollars d'ici 2005-2006, ce qui représente une hausse de 7,9 milliards de dollars par rapport aux sommes prévues dans le plan fédéral actuel. Finalement, les deux options prévoient un facteur de progression fondé sur la croissance du PIB nominal après 2004-2005.

Les différences entre les deux options ont trait au rythme de croissance du transfert. L'option 1 prévoit un taux de croissance des droits au TCSPS égal au taux de croissance du PIB nominal plus 5 % de 2001-2002 à 2004-2005. L'option 2 prévoit plutôt un partage à part égale entre les deux paliers de gouvernement des nouvelles dépenses dans le secteur de la santé en 2001-2002 et 2002-2003; par la suite, les droits totaux du TCSPS progresseraient à raison du taux de croissance du PIB nominal plus 3,5 % en 2003-2004 et 2004-2005.

La CSN considère les options 1 et 2 de révision du TCSPS comme un minimum. Les gouvernements provinciaux parlent eux-mêmes de rehausser le TCSPS pour assurer une

¹² Ces options sont présentées dans un rapport intitulé *S'attaquer au déséquilibre fiscal*, qui a été préparé par les ministres des Finances des provinces et des territoires pour la Conférence annuelle 2001 des premiers ministres provinciaux et territoriaux tenue à Victoria, Colombie-Britannique, du 1^{er} au 3 août 2001.

couverture d'au moins 18 % des dépenses sociales des provinces. L'option 2 a l'avantage de faire augmenter le financement plus rapidement au début de la période considérée, ce qui n'est pas négligeable compte tenu des besoins pressants qui existent dans le domaine de la santé actuellement. Par ailleurs, la CSN croit que le gouvernement fédéral pourrait amener son financement à 18 % des dépenses sociales des provinces plus rapidement que ne l'envisagent les options sous étude, sans pour autant se retrouver en situation de déficit budgétaire. Le gouvernement fédéral a amplement les moyens de financer davantage les programmes qui comptent le plus pour les citoyennes et les citoyens, mais pour cela, il doit revoir certaines de ses priorités quant à l'utilisation des surplus budgétaires. Rappelons simplement qu'en 2000-2001, les transferts financiers au titre du TCSPS sont de 14,5 milliards de dollars alors que le remboursement de la dette publique accapare 17,1 milliards de dollars, alors même que le ratio dette/PIB est sur une trajectoire descendante depuis quelques années.

Si le relèvement des transferts financiers au titre du TCSPS est nécessaire, voire urgent à court terme, il s'agit d'une solution qui perpétue la nécessité d'un transfert direct en provenance du gouvernement fédéral. La CSN croit qu'une telle solution ne mettra pas fin aux tensions qui existent depuis 25 ans entre les ordres de gouvernement au sujet des transferts et du financement des dépenses de programmes. Les frictions continueront de caractériser le climat politique canadien, en raison notamment de la forte tendance du gouvernement central à agir unilatéralement, mettant ainsi les provinces dans l'embarras par rapport à leurs responsabilités.

C'est pourquoi la CSN pense qu'il serait temps de revoir les arrangements fiscaux existants de façon à ce que chaque ordre de gouvernement dispose des ressources financières nécessaires pour assumer ses responsabilités constitutionnelles. La meilleure manière d'en arriver à un tel résultat serait de procéder à un transfert de points d'impôt du gouvernement central vers les gouvernement provinciaux. Lors de leur rencontre annuelle à Victoria, les premiers ministres provinciaux se sont entendus pour considérer cette option comme une alternative possible au TCSPS. Le remplacement des paiements de TCSPS en espèces par un transfert de points d'impôt aux provinces comporte plusieurs avantages :

- Les responsabilités des ordres de gouvernement en termes de financement et de prestation de services étant alors clairement établies, les gouvernements ne pourraient plus se renvoyer la balle en cas de problème dans l'un ou l'autre des programmes et devraient assumer leurs responsabilités. Les transferts de points d'impôt favoriseraient donc la transparence et la responsabilité financière pour chaque ordre de gouvernement.
- Le transfert de point d'impôt procure aux provinces une source de financement à l'abri des compressions budgétaires du gouvernement fédéral. Les provinces ne seraient donc plus exposées aux révisions unilatérales du gouvernement fédéral quant aux transferts. Cela mettrait aussi fin aux empiètements dans les secteurs de compétences provinciales par l'entremise de programmes ciblés fédéraux financés au détriment des programmes de base fournis par les gouvernements provinciaux.

- Il s'agit d'une solution de long terme à la question du financement des dépenses de programmes dans la fédération, ce qui n'est pas le cas d'une augmentation des transferts au titre du TCSPS en espèces, même assortie d'une formule d'indexation, que le gouvernement fédéral peut remettre en question à sa convenance. Évidemment, la répartition de l'assiette fiscale entre ordre de gouvernement devrait être révisée périodiquement pour évoluer en fonction des besoins de la population en termes de services publics et de programmes sociaux, cela dans le respect des compétences constitutionnelles de chacun des gouvernements. On peut penser que dans un tel contexte, on pourrait en revenir à un réel partenariat entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, dans le meilleur intérêt de la population. Actuellement, le gouvernement central pratique un fédéralisme dominateur, centralisateur, qui tend à imposer ses vues aux gouvernements provinciaux au lieu de collaborer avec eux pour trouver des solutions aux problèmes qui préoccupent la population.
- Selon un rapport intitulé *S'attaquer au déséquilibre fiscal*, rapport qui a été déposé par les ministres des Finances provinciaux à la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux tenue récemment à Victoria, si les paiements de TCSPS en espèces (FPE et RAPC avant 1996-1997) avaient été convertis en transferts de points d'impôt équivalents en 1977-1978, il en serait résulté des recettes budgétaires supplémentaires de 13 milliards de dollars en 2001-2002 pour les provinces. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes...

Considérant ce qui précède, la CSN croit qu'un nouveau partage de l'assiette fiscale canadienne conduisant à un transfert de points d'impôt aux provinces insufflerait une dynamique nouvelle à la fédération canadienne, où chaque ordre de gouvernement pourrait alors assumer ses responsabilités constitutionnelles dans le respect de l'autre, et plus important encore, dans le respect de la population qui apprécierait la transparence et l'imputabilité accrues du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Rappelons que par le passé, le gouvernement fédéral a recouru en maintes occasions aux transferts de points d'impôt pour corriger des situations de déséquilibre fiscal vertical.

Évidemment, la CSN est consciente que le transfert de points d'impôt tel qu'il a été pratiqué par le passé représente une solution au déséquilibre fiscal vertical plus adaptée aux grandes provinces qu'à celles qui sont moins peuplées.

On peut comprendre certaines provinces moins nanties (les provinces maritimes pour ne pas les nommer) de privilégier une rénovation du programme de péréquation plutôt qu'un transfert de points d'impôt ou une augmentation du transfert financier TCSPS. Cette situation s'explique par les réalités suivantes : leurs budgets sont financés à un fort pourcentage par les paiements de péréquation, la faible population de ces provinces rend moins intéressante la formule du transfert financier TCSPS per capita et chaque point d'impôt transféré par le gouvernement fédéral dans ces provinces a un rendement moindre, en raison du niveau plus faible de l'activité économique.

Rappelons toutefois que même si des modifications au programme de péréquation sont souhaitables, comme en fera état la prochaine section, la nature de ce programme n'est pas

telle qu'on puisse considérer ses paiements comme la contribution financière récurrente et stable du gouvernement fédéral au financement des dépenses sociales des provinces. La solution au déséquilibre fiscal vertical passe avant tout par une augmentation des transferts financiers au titre du TCSPS ou, préférablement, par un transfert de points d'impôt aux provinces.

Pour rendre les transferts fiscaux tout aussi attrayants pour les provinces moins nanties, on pourrait imaginer de concevoir les transferts de points d'impôt accordés en remplacement du transfert financier TCSPS de façon à ce qu'ils procurent le même rendement en termes de revenus per capita dans chaque province. Si le rendement des points d'impôt transférés à chaque province n'était pas égalisé, on pourrait alors songer à éliminer le déséquilibre fiscal horizontal qui en résulterait par le biais du programme de péréquation.

III - Le programme de péréquation

Les premiers paiements de péréquation ont été effectués en 1957. À l'origine, les paiements étaient déterminés sur la base des revenus de trois assiettes fiscales des deux provinces alors les plus riches, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Plusieurs changements ont marqué l'évolution de ce programme depuis.

À compter de 1962, les paiements ont été établis en considérant les revenus de toutes les provinces. De plus, les revenus provenant des ressources naturelles ont été considérés dans le calcul des paiements, ce qui a eu pour effet de rendre l'Alberta non admissible au programme.

En 1967, le programme a vu le nombre d'assiettes fiscales considérées passer à 16. Les paiements continuaient d'être calculés sur une norme basée sur la capacité fiscale de toutes les provinces.

En 1974, suite à la première crise de l'énergie, le gouvernement fédéral abandonne la péréquation intégrale des revenus budgétaires provenant des ressources naturelles. Malgré cela, l'Ontario se qualifie pour recevoir des paiements de péréquation à la fin des années 70 (deuxième crise de l'énergie). Le gouvernement fédéral réagit en modifiant le programme de façon à rendre l'Ontario non admissible.

Néanmoins, la croissance de la richesse de l'Alberta, alimentée par l'augmentation des prix de l'énergie, forçait le gouvernement fédéral à augmenter ses paiements au-delà de sa capacité de payer (le gouvernement fédéral n'a pas accès aux revenus budgétaires relatifs aux ressources naturelles, que la Constitution attribue aux provinces).

Des modifications ont donc été apportées au programme de péréquation en 1982. Depuis cette année-là, la péréquation est versée aux provinces dont la capacité de percevoir des recettes fiscales est inférieure à la moyenne des cinq provinces suivantes : Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique. La croissance des paiements devait suivre la croissance de l'économie. De plus, un plafond et un plancher aux droits de péréquation ont été établis. Ajoutons que ces modifications sont survenues l'année du rapatriement de la Constitution. À cette occasion, le principe de la péréquation a été enchâssé dans la Loi constitutionnelle de 1982 (article 36), que le Québec n'a toutefois pas ratifiée. Par ce principe, le gouvernement du Canada s'engage à 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. À la différence des paiements au titre du TCSPS, les paiements de péréquation sont inconditionnels, en ce sens que les provinces ont toute la latitude pour utiliser ces sommes comme bon leur semble.

Il est important de noter que la péréquation basée sur la norme des cinq provinces ne comble pas totalement l'écart de capacité fiscale qui existe entre les provinces nanties et celles qui le sont moins. Ainsi, même après les paiements de péréquation, la capacité fiscale du Québec demeurait inférieure de 7,1 % à celle de l'Ontario en 1999-2000. C'est pourquoi

il est difficile pour le Québec d'offrir des services publics et des programmes sociaux équivalents à ceux des provinces mieux nanties sans imposer aux contribuables un fardeau fiscal plus élevé.

Le Québec devrait recevoir 5,4 milliards de dollars à la péréquation pour l'année 2000-2001, soit environ 50 % des sommes versées dans l'ensemble du Canada. Toutefois, ses droits de péréquation par habitant (734 dollars) sont les moins élevés après la Saskatchewan (232 dollars). Les droits de péréquation par habitant de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick sont respectivement de 2 042 dollars et de 1 596 dollars.

Lors de leur réunion annuelle à Victoria, les premiers ministres provinciaux ont non seulement exigé une amélioration de la contribution fédérale au financement des dépenses sociales des provinces, mais elles ont aussi demandé que des changements soient apportés au programme de péréquation.

Dans un premier temps, les provinces ont réclamé l'élimination immédiate du plafond à la péréquation. En 1999, dans le cadre de la révision quinquennale du programme de péréquation, le plafond a une fois de plus été resserré. Fixé à 10 milliards de dollars pour l'année 1999-2000, le plafond est depuis indexé en fonction de la croissance du PIB nominal. En 1999-2000, les paiements qui découlaient de l'application normale du programme dépassaient de 792 millions de dollars le plafond du programme. Suite aux demandes pressantes des provinces, le gouvernement fédéral a suspendu l'application du plafond pour 1999-2000. Mais ce problème, dans l'état actuel des choses, est susceptible de se répéter régulièrement.

L'existence d'un plafond au programme de péréquation témoigne de la difficulté d'établir un mécanisme de péréquation qui soit acceptable tant pour les provinces nanties que pour les provinces moins favorisées. Au-delà des paramètres du programme, ce qui est l'enjeu ici, c'est le niveau souhaitable, toujours en débat, de la redistribution des capacités fiscales entre les provinces canadiennes. Par ailleurs, d'un point de vue strictement technique, il est pour le moins paradoxal que les résultats produits par un programme aussi complexe et sophistiqué que la péréquation puissent, en bout de course, être modifiés de façon ad hoc par une disposition de plafond.

Depuis sa mise en place en 1982, le plafond s'est appliqué à quatre reprises, privant les provinces bénéficiaires de revenus totalisant trois milliards de dollars (le manque à gagner du Québec s'élève à 1,8 milliards de dollars, soit 60 % du total). Il est à noter que la protection que le plancher offre aux provinces contre une baisse trop importante des paiements ne vaut pas la protection que le plafond procure au gouvernement fédéral, puisque la disposition plancher n'a coûté que 501 millions de dollars au gouvernement fédéral depuis 1982.

La CSN considère qu'à court terme, les marges de manœuvre budgétaires du gouvernement fédéral sont amplement suffisantes pour couvrir le fonctionnement normal du système de péréquation sans qu'il soit nécessaire de recourir au plafonnement des paiements. La CSN

appuie donc la demande des premiers ministres provinciaux relativement à l'élimination immédiate du plafond à la péréquation.

Comme les premiers ministres provinciaux, la CSN croit aussi que des changements plus fondamentaux doivent être apportés au programme de péréquation. Les provinces ont demandé le début immédiat de travaux pour développer une formule renforcée et plus équitable pour le programme de péréquation. Elles ont proposé, à titre d'alternative possible, que les calculs des paiements soient désormais fondés sur la norme des dix provinces. Le programme prendrait ainsi en compte la volatilité des revenus liés aux ressources naturelles, essentiellement en raison de l'inclusion de l'Alberta dans la norme. Les provinces demandent aussi une couverture plus étendue des recettes fiscales des provinces dans la détermination des paiements.

Dans l'hypothèse où le Québec demeure un partenaire de la fédération canadienne, la CSN est favorable, d'une manière générale, à un relèvement de l'enveloppe de la péréquation, puisque ce programme vise à réduire les inégalités entre les provinces, ce qui est souhaitable dans un cadre fédéral. Cependant il faut être conscient que du point de vue de la contrainte budgétaire du gouvernement fédéral, cette demande entre directement en concurrence avec la demande des mêmes provinces au chapitre du TCSPS. En effet, tout comme le TCSPS, la péréquation est financée par les revenus généraux du gouvernement fédéral (cependant, de par la nature du programme, les citoyennes et citoyens de certaines provinces sont des contributeurs nets à la péréquation tandis que ceux d'autres provinces, dont le Québec, sont des bénéficiaires nets).

Il y a donc un arbitrage à opérer entre la demande concernant la bonification du TCSPS (ou l'alternative du transfert de points d'impôt) et la demande d'une péréquation plus généreuse. Les provinces ont déjà fait consensus sur le niveau minimum de la contribution qu'elles attendent du gouvernement fédéral pour ce qui est de leurs dépenses sociales. Il reste aux provinces à se mettre d'accord sur ce qu'elles entendent par « une formule renforcée et plus équitable pour le programme de péréquation », ce qui risque d'être plus difficile. Rappelons simplement que la Commission sur le déséquilibre fiscal nous apprenait que l'application de la norme des dix provinces à la péréquation aurait augmenté le coût du programme de 4,1 milliards de dollars en 2000-2001, principalement à cause de l'effet de l'augmentation des prix de l'énergie sur les recettes budgétaires de l'Alberta (par contre, l'application de cette même norme faisait augmenter le coût du programme de 1,1 milliard de dollars en 1998-1999). Les travaux doivent se poursuivre afin d'identifier la meilleure manière de bonifier l'enveloppe globale du programme de péréquation tout en s'assurant que les paiements ne soient pas excessivement volatils.

La CSN a pour sa part une proposition qui viendrait ajouter une dimension nécessaire au programme de péréquation. Jusqu'à présent les transferts au titre du TCSPS permettaient d'accorder plus de ressources financières aux provinces connaissant un taux de pauvreté supérieur à la moyenne canadienne. Comme nous l'avons vu plus haut, suite aux pressions des provinces nanties, le gouvernement fédéral annonçait lors de son budget 1999 le passage à une formule de répartition au prorata de la population à compter de 2001-2002. Avec la disparition de ce mécanisme de redistribution implicite, il n'existe plus de prise en

compte par les transferts fédéraux des dépenses plus lourdes auxquelles font face certaines provinces au chapitre de l'aide sociale.

La CSN croit que le programme de péréquation devrait être réformé afin d'intégrer un mécanisme de redistribution qui prendrait en compte l'incidence de la pauvreté dans chaque province¹³. Ce mécanisme devrait considérer non seulement les dépenses plus importantes de certaines provinces à l'aide sociale, mais aussi les dépenses d'éducation et de santé plus importantes induites par le phénomène de pauvreté. L'ajout d'un mécanisme de redistribution prenant en compte l'importance des dépenses d'aide sociale des provinces à la péréquation aurait eu un coût de 500 millions de dollars en 1999-2000, si le niveau de redistribution qu'incorporait alors le TCSPS avait été simplement transporté dans le programme de péréquation.

Une telle modification au programme de péréquation ferait en sorte qu'en plus de réduire les écarts de capacité fiscale, le programme prendrait aussi en considération les dépenses plus élevées per capita des provinces les plus pauvres.

¹³ Cette proposition a notamment été défendue par Pierre Fortin, professeur d'économie à l'Université du Québec à Montréal.

Conclusion

Le fédéralisme fiscal doit évoluer de manière à rétablir une adéquation entre les revenus et les responsabilités de dépenses des deux ordres de gouvernement. La meilleure manière d'en arriver à un tel résultat serait de procéder à un transfert de points d'impôt du gouvernement central vers les gouvernements provinciaux. Si le gouvernement fédéral s'y refuse, alors il doit augmenter le transfert financier au titre du TCSPS dans les plus brefs délais, de façon à financer au moins 18 % des dépenses sociales des provinces, soit la part de financement fédéral de 1994-1995. Pour assurer cette part de financement, le transfert financier devrait être assorti d'une formule d'indexation appropriée. L'un ou l'autre de ces changements contribuerait à amenuiser le déséquilibre fiscal vertical que connaît actuellement la fédération.

Par ailleurs, dans la mesure où le Québec continue d'être partie prenante de la fédération canadienne, la CSN croit qu'il devra continuer d'exiger un droit de retrait avec compensation des initiatives fédérales en matière de politique sociale, de façon à préserver l'intégrité des champs de compétence que lui confère la Constitution. Rappelons que cette formule a l'avantage de permettre aux autres provinces canadiennes de faire une plus grande place au gouvernement fédéral dans le champ de la politique sociale, si telle est leur volonté.

D'autre part, la CSN croit que le programme de péréquation doit être modifié, notamment pour prendre en compte l'impact sur les dépenses sociales de l'incidence plus grande de la pauvreté dans certaines provinces. Pour conclure, la CSN est davis que le plafond à la péréquation doit être éliminé, puisqu'il empêche les paiements de ce programme de croître à la même vitesse que le PIB nominal.

Recommandations de la CSN à la Commission sur le déséquilibre fiscal

Recommandation 1

La CSN considère que le droit de retrait avec compensation, qu'il s'agisse de transferts financiers ou de points d'impôt, est un principe général à réaffirmer chaque fois qu'une intrusion fédérale dans les champs de compétence du Québec le commande.

Dans la perspective d'un maintien du lien fédéral, les gouvernements actuel et futurs du Québec devraient continuer d'exiger l'application du principe de droit de retrait avec compensation, puisque ce principe permet de concilier l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser pour les provinces qui le désirent avec le respect des compétences constitutionnelles du Québec.

Recommandation 2

La CSN considère qu'un nouveau partage de l'assiette fiscale canadienne conduisant à un transfert de points d'impôt aux provinces est la meilleure garantie pour les provinces qu'elles disposeront d'un financement stable et prévisible pour leurs dépenses sociales. En conséquence, la CSN favorise le remplacement du transfert financier au titre du TCSPS par un transfert fiscal (points d'impôt) équivalent à au moins 18 % des dépenses sociales du Québec.

Recommandation 3

En l'absence d'un transfert fiscal, le gouvernement du Québec doit obtenir, à court terme, un rétablissement du transfert financier au titre du TCSPS de façon que la contribution financière fédérale représente au moins 18 % des dépenses sociales du Québec, soit le pourcentage de financement atteint en 1994-1995. Pour assurer cette part de financement, le transfert financier devrait être assorti d'une formule d'indexation appropriée.

Recommandation 4

La CSN croit que le plafond au paiement de péréquation devrait être éliminé à court terme, parce que ce plafond empêche les paiements de croître au rythme du PIB nominal. La CSN considère qu'à court terme, les marges de manœuvre budgétaires du gouvernement fédéral sont amplement suffisantes pour couvrir le fonctionnement normal du système de péréquation sans qu'il soit nécessaire de recourir au plafonnement des paiements.

Recommandation 5

La CSN croit que le programme de péréquation devrait être réformé afin d'intégrer un mécanisme de redistribution qui prendrait en compte l'incidence de la pauvreté dans chaque province. Ce mécanisme devrait prendre en compte non seulement les dépenses plus importantes de certaines provinces à l'aide sociale, mais aussi les dépenses d'éducation et de santé plus importantes induites par le phénomène de pauvreté.

Une telle modification au programme de péréquation ferait en sorte qu'en plus de réduire les écarts de capacité fiscale, le programme prendrait aussi en considération les dépenses plus élevées per capita des provinces les plus pauvres.

Bibliographie

Boothe, Paul. *Finding a Balance: Renewing Canadian Fiscal Federalism*, C.D. Howe Institute, Benefactors Lecture, 1998.

Commission sur le déséquilibre fiscal, *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, juillet 2001.

Commission sur le déséquilibre fiscal, *L'occupation effective des champs de taxation au Québec*, juillet 2001.

Commission sur le déséquilibre fiscal, *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, juillet 2001.

Courchene, Thomas J. *Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy*, C.D. Howe Institute, 1998.

Fortin, Pierre. *La péréquation doit prendre la relève du transfert social*, La Presse, 23 février 1999.

Jérôme-Forget, Monique. *Pour un transfert de points d'impôt*, La Presse, 8 septembre 2000.

King, Phillip et Jackson, Harriet. *Public finance implications of population ageing*, Finance Canada, Working paper, août 2000.

Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, *Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998*, juillet 1998.

Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, *Le statut politique et constitutionnel du Québec*, 1999.

Ministère des Finances Canada, *L'équilibre budgétaire au Canada : les faits*, juillet 2001.

Ministère des Finances Canada, *Rapport Financier Annuel du Gouvernement du Canada - Exercice 2000-2001*, septembre 2001.

Ministère des Finances Canada, *La revue financière*, mars 2001.

Ministres des Finances des provinces et des territoires, *S'attaquer au déséquilibre fiscal*, rapport préparé pour fins de discussion à la Conférence annuelle 2001 des premiers ministres provinciaux et territoriaux, Victoria, Colombie-Britannique, du 1^{er} au 3 août 2001.

Rosen, H. S., Boothe, P., Dahlby, B., Smith, R. S. *Public finance in Canada*, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1999.

Ruggeri, G.C. . *A federation out of balance - update*, University of New Brunswick, 2001.

Ruggeri, G.C. . *A federation out of balance*, University of New Brunswick, 2000.

SSQ Vie, Bulletin sur les lois sociales 2001.

Wheare, K. C. *Some prerequisites of federal government*, in K. C. Wheare *Federal government*, 4^e édition, New-York, Oxford University Press, 1963.