



COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

**MÉMOIRE
du
Comité sur les politiques publiques**

Association des économistes québécois
Septembre 2001

Il existe aussi un déséquilibre fiscal, au Canada, entre le fédéral et les provinces à l'instar d'autres fédérations. Ce déséquilibre origine du fait que les coûts reliés à la responsabilité de la santé augmentent plus vite que le PIB, lui-même dépassé par l'impôt sur le revenu des particuliers. Ce type d'impôt est un champ partagé entre le fédéral et les provinces où, à cause de la concurrence fiscale, les provinces sont désavantagées.

Les tensions dans le système ont beaucoup augmenté lorsque le fédéral a réduit unilatéralement ses transferts. Toutefois, nous montrons que le fédéral devait faire des ajustements puisque des transferts de plus de 20% des revenus fédéraux ont historiquement été associés à des déficits chroniques du fédéral.

Dans ce contexte cependant, le Québec est moins affecté que les autres provinces parce que sa spécificité culturelle réduit l'effet de la concurrence fiscale.

Du côté des transferts, le Comité sur les politiques publiques de l'ASDEQ estime premièrement que le système de péréquation remplit partiellement son rôle mais qu'il pourrait être amélioré en adoptant une moyenne nationale plutôt qu'une moyenne de cinq provinces comme mesure d'égalisation.

Deuxièmement, le Comité sur les politiques publiques de l'ASDEQ recommande fortement la révision du transfert social canadien d'un système per capita vers un système selon les besoins parce que les besoins diffèrent d'une province à l'autre.

Enfin, le fédéral devrait mieux encadrer ses interventions. En ce moment, il intervient unilatéralement, hors de sa juridiction, selon le principe de la visibilité des services fédéraux et établit souvent des programmes qui favorisent une province plutôt qu'une autre, ce qui entretient la confusion. Ceci renforce l'impression dans le public que les interventions fédérales sont inéquitables et réduit le support pour ces programmes. La péréquation et le transfert social canadien redistribuent près de 20 milliards de dollars et le public ne sait pas sur quelle base ces sommes sont allouées. Le comité recommande conséquemment que ces programmes soient transparents de façon à ce que le public canadien puisse juger de l'allocation de leurs taxes.

**COMITÉ SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES
ASSOCIATION DES ÉCONOMISTES QUÉBÉCOIS**

Jean-Michel Cousineau
Président du Comité des politiques publiques et
Professeur
Université de Montréal

Lise-Marie Côté
Directrice générale
ASDEQ

Gilles Beausoleil
Conseiller
ASDEQ

Pierre Fortin
Professeur
Université du Québec à
Montréal

Charles A. Carrier
Professeur retraité
Université Laval

Jean-Luc Landry
Consultant

Martin Comeau
Directeur
Association des détaillants en alimentations
du Québec

André Raynauld
Consultant

AUTRES PERSONNES CONSULTÉES

Serge Coulombe
Professeur
Université d'Ottawa

François Vaillancourt
Professeur
Université de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

4

Introduction	5
1. Avantages d'une fédération qui fonctionne bien.	6
1.1 Avantages et inconvénients d'un régime de type fédéral	6
1.2 Conditions requises au bon fonctionnement de la fédération canadienne	6
2. Les grands équilibres budgétaires	8
2.1 Historique au Canada	8
2.2 Comparaisons internationales	9
3. Les sources de financement et les responsabilités	10
3.1 Les responsabilités	10
3.2 Les sources de financement	11
3.3 Le cas spécifique du Québec	11
4. Source de déséquilibre fiscal.	12
4.1 Réduction du volume d'aide fédérale provinciale.	12
4.2 Modification de la forme d'aide fédérale provinciale	13
4.2.1 Transfert social canadien (TSC)	14
4.2.2 Paiement de péréquation	16
5. Conséquences du déséquilibre fiscal	17
6. Déséquilibre fiscal au niveau provincial local	18
7. Conclusion	19

Introduction

Le mandat de la Commission sur le déséquilibre fiscal est d'identifier et d'analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec ainsi que les conséquences de ce déséquilibre et de proposer des solutions à mettre de l'avant afin de le corriger.

Évidemment, tous les organismes cherchent à augmenter leur influence et ceci est particulièrement vrai dans le cas des gouvernements. Il est donc normal qu'il y ait tension entre des niveaux de gouvernements sur les ressources fiscales; il faudrait s'inquiéter d'un gouvernement qui ne cherche pas à contribuer le plus possible au bien-être de la population. Nous comptons ici aborder le sujet non pas à partir des forces politiques en présence mais à partir de l'analyse des institutions en place et du point de vue de l'efficacité des services à la population.

La question d'équilibre fiscal est importante. Les gouvernements comptent pour plus de 40% du PIB au Canada. Un déséquilibre fiscal prononcé dû à une mauvaise adéquation entre la capacité de financement et les responsabilités des différents paliers de gouvernements empêcherait l'allocation optimale des ressources dans l'économie.

D'entrée de jeu, s'il existe un déséquilibre fiscal au Canada entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, le Québec réussit quand même à compenser au moins une partie de ce déséquilibre puisqu'il s'accapare au moins la moitié des revenus fiscaux sur son territoire. De plus, il existe également au Québec un déséquilibre entre le gouvernement provincial et les administrations locales soit, les municipalités et les commissions scolaires. Le comité se préoccupe de ces deux niveaux de déséquilibre fiscal, le niveau fédéral-provincial et le niveau provincial local, mais, compte tenu du mandat de la Commission, elle traite surtout du niveau fédéral-provincial.

Pour ce qui est du déséquilibre fiscal au niveau fédéral-provincial, le comité estime qu'il prend la forme non seulement d'une réduction de l'aide fédérale aux provinces alors que leurs besoins continuent de croître, mais surtout d'une modification dans la base d'allocation de l'aide fédérale favorisant désormais, pour le Transfert social canadien, une allocation sur une base par habitant plutôt qu'une allocation en fonction des besoins des provinces. Le comité s'intéresse à ces deux sources de déséquilibre fiscal : celle ayant trait au volume de l'aide et celle reliée à la forme de l'aide.

Au préalable, toutefois, il importe de se rappeler les avantages et inconvénients potentiels d'un régime de type fédéral par opposition à un régime de type unitaire et de dégager un certain nombre de conditions devant en principe favoriser le bon fonctionnement de la fédération canadienne en autant bien sûr que l'on veuille conserver le régime fédératif.

1. Avantages d'une fédération qui fonctionne bien

1.1 Avantages et inconvénients d'un régime de type fédéral

Un régime de type fédéral est une organisation politique comportant divers niveaux de gouvernement et donc un processus décisionnel décentralisé pouvant en principe permettre une fourniture de services publics adaptée aux besoins des citoyens. Dans le cadre d'un pays comme le Canada, un tel régime s'est avéré suffisamment flexible pour résister aux tensions provoquées par une grande diversité géographique et culturelle.

Par contre, dans un régime de type fédéral, il est fort difficile d'en arriver à un partage des pouvoirs de dépenser et de taxer entre les divers niveaux de gouvernement, qui soit équilibré, évolutif et optimal sur les plans de l'efficacité et de l'équité, de façon à engendrer des résultats qui soient meilleurs que ceux que l'on pourrait obtenir dans un régime unitaire.

Au Canada, le partage des pouvoirs de dépenser qui a été effectué, en 1867, dans l'Acte d'Amérique du Nord Britannique s'avère relativement analogue à celui effectué dans d'autres fédérations, dont les États-Unis et l'Allemagne, et le comité estime qu'il devrait être maintenu. Force est de reconnaître d'ailleurs que, grâce peut-être à certains affrontements historiques entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de certaines provinces, dont le Québec, ce partage des pouvoirs a résisté à l'épreuve du temps, ou il s'est bien adapté.

Toutefois, en ce qui concerne le partage des pouvoirs de taxer, il était à l'origine relativement imprécis et incomplet, et pas tellement compatible avec le partage des pouvoirs de dépenser. Les champs de taxation du gouvernement fédéral, notamment, se sont avérés trop importants par rapport à ses champs de compétence et il a fallu de nombreux arrangements fiscaux tout au long du vingtième siècle pour que la fédération canadienne fonctionne adéquatement.

1.2 Conditions requises au bon fonctionnement de la fédération canadienne

Plusieurs conditions sont bien sûr requises pour qu'une fédération aussi diversifiée que la fédération canadienne puisse fonctionner de façon convenable. Le Comité sur les politiques publiques de l'ASDEQ désire mentionner quatre de ces conditions.

1.2.1 *Le respect des champs de compétence et des champs de taxation par les divers ordres de gouvernement.* Le gouvernement fédéral n'est malheureusement pas sans reproche sur ce plan car, à maintes occasions, il s'est prévalu de son pouvoir de dépenser pour occuper sans motif valable des champs de compétence provinciaux, entraînant ainsi des dédoublements inutiles.

1.2.2 *Une attitude de coopération plutôt que de confrontation de la part des divers gouvernements.* À cet égard, la fédération canadienne ne constitue

certes pas un bon exemple. Durant la 2^e guerre mondiale, les gouvernements provinciaux ont accepté de prêter leurs champs de taxation au gouvernement fédéral. Par la suite, toutefois, le gouvernement central n'a jamais accepté de les leur redonner, ce qui nécessita, après de longues et parfois pénibles discussions, la mise sur pied d'un système complexe de transferts fédéral-provincial.

- 1.2.3 ***Des écarts limités dans la taille des gouvernements provinciaux.*** Sur ce plan, la situation canadienne n'est carrément pas acceptable: la population de la plus petite province, l'Île-du-Prince-Édouard représente environ 1% de celle de la plus grande, l'Ontario et elle est inférieure à celle d'une cinquantaine de villes canadiennes. Un regroupement de plusieurs provinces, celles des Maritimes et celles des Prairies, par exemple, s'impose pour un bon fonctionnement du fédéralisme canadien, sinon il faudra accepter l'établissement d'un fédéralisme davantage asymétrique.
- 1.2.4 ***Le maintien du système de péréquation.*** Les capacités fiscales des provinces diffèrent considérablement au Canada au point d'empêcher plusieurs d'entre elles d'assurer un niveau de services publics acceptable sur un plan national sans trop taxer leurs citoyens. Le gouvernement central a donc dû mettre en place un généreux système de péréquation (qu'il a d'ailleurs inscrit dans la constitution) pour aider les provinces moins favorisées et, au nom de l'équité et de l'efficacité, ce système doit être maintenu sinon développé.

Le Comité sur les politiques publiques de l'ASDEQ désire par ailleurs mentionner que la performance relative de l'économie canadienne depuis au moins deux décennies a été nettement moins satisfaisante que celle de l'économie américaine, notamment en ce qui concerne le taux de chômage qui est demeuré plus élevé que celui de nos voisins, le taux de productivité qui est resté inférieur, ainsi que notre devise qui n'a cessé de se déprécier par rapport à la devise américaine.

Plusieurs facteurs peuvent bien sûr expliquer cette performance insatisfaisante de notre économie. Qu'il suffise de rappeler à cet égard, comme le comité l'a fait à diverses reprises dans le passé, la persistance d'une fiscalité en général plus lourde au Canada qu'aux États-Unis, laquelle pourrait bien découler du déséquilibre fiscal que la Commission désire analyser et souhaite voir corriger.

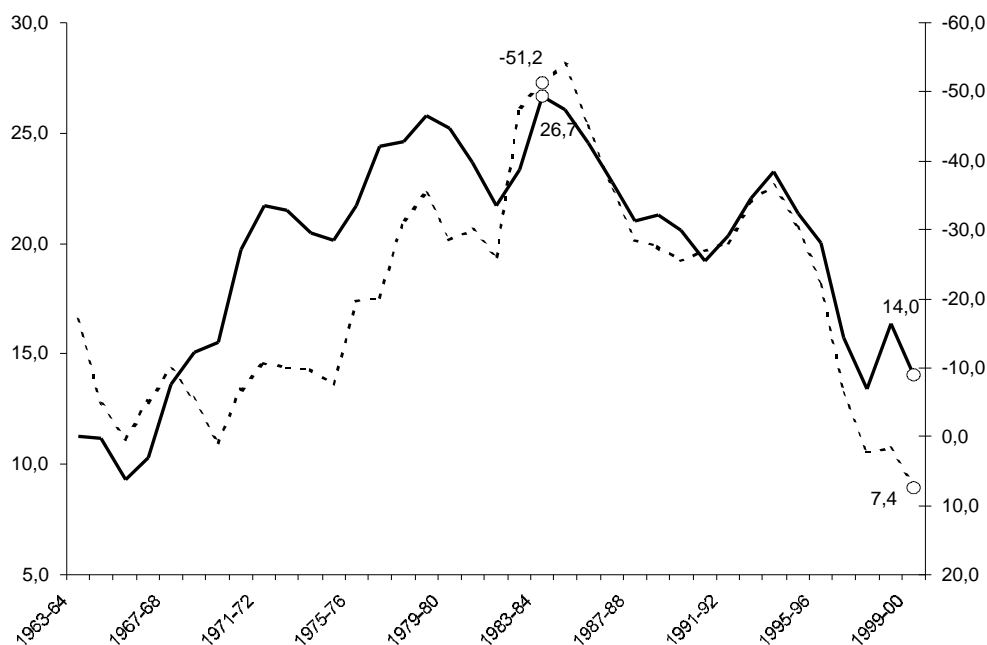
2. Les grands équilibres budgétaires

2.1 Historique au Canada

A priori, il semble qu'il y ait déséquilibre puisque le fédéral et les provinces occupent conjointement les champs de taxation les plus importants alors que du côté des dépenses, la constitution et l'usage confèrent beaucoup plus de responsabilités aux provinces.

Par contre, l'évolution historique des déséquilibres budgétaires du fédéral, soit celui qui semble jouir de trop de marge de manœuvre par rapport au provincial, n'a pas toujours supporté cette hypothèse. En effet, comment réconcilier l'idée que le fédéral a trop de marge de manœuvre avec le fait qu'il a connu des déficits budgétaires pendant trente ans jusqu'à tout récemment? Ceci semble indiquer que le fédéral dépensait des revenus qu'il n'avait pas pendant toute cette période. Pendant la première partie de cette période, le fédéral a beaucoup augmenté ses transferts aux provinces. En fait l'augmentation était plus forte que ses revenus.

PRINCIPAUX TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES ET DÉFICIT BUDGÉTAIRE FÉDÉRAL EN PROPORTION DES REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 1963-1964 À 1999-2000
(en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; Comptes publics du gouvernement fédéral.

Ce n'est que lorsque le fédéral a sérieusement tenté de contrôler ses dépenses au milieu des années 1980 que la progression des transferts a été limitée. Les transferts aux provinces sont passés de 10% des revenus du fédéral en 1965 à un sommet de 26% en 1983-84. La proportion des transferts a ensuite décliné en pourcentage des revenus du fédéral et ce n'est que lorsque moins de 20% des revenus du fédéral a été consacré aux transferts que celui-ci a pu commencer à dégager des excédents. Les provinces ont amorcé un contrôle plus serré de leurs dépenses plus tard que le fédéral mais malgré les coupures des transferts fédéraux, plusieurs provinces, comme celles de l'Alberta et de l'Ontario, sont maintenant en mesure d'abaisser leurs impôts.

Il semble donc que la « marge de manœuvre » du fédéral à allouer aux transferts soit inférieure à 2% ou 3% de ses revenus. Un excédent de ces montants a, historiquement du moins, poussé le fédéral en déficit structurel.

2.2 Comparaison internationale

Le tableau suivant montre la répartition des revenus et des dépenses entre le fédéral et les gouvernements régionaux dans d'autres fédérations sélectionnées par la commission.

Répartition des revenus et des dépenses publiques Diverses années

	<i>% Revenus fiscaux</i>	<i>% Dépenses</i>
Canada	48	nd
Allemagne	50	35
Australie	69	53
Belgique	68	31
Espagne	73	64
États-Unis	67	59
Suisse	37	31

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal (2001), «Arrangements financiers Intergouvernementaux», Québec et Statistique Canada.

Le fait que le gouvernement central ait un plus grand pouvoir de taxation et redistribue une partie de ses revenus aux gouvernements des provinces ou des états est une caractéristique générale des fédérations comme le montre la différence entre la colonne des revenus et la colonne des dépenses au tableau ci-haut. Il pourrait donc être normal que les revenus du gouvernement central excèdent ce qui est strictement nécessaire pour exercer ses responsabilités pour qu'il puisse redistribuer une partie de ses revenus.

De plus, les revenus du gouvernement central doivent être excédentaires parce que c'est sur celui-ci que repose la responsabilité dans deux domaines cruciaux : la défense et la stabilisation des cycles économiques. Ces deux domaines sont caractérisés par le fait que (1) ils peuvent nécessiter des sommes énormes pendant une courte période de temps et surtout (2) ils ont généralement recours aux marchés des emprunts internes, et de plus en plus, internationaux.

Or, le recours aux marchés des emprunts requiert une cote de crédit adéquate. La cote de crédit d'un gouvernement est surtout fonction de la taille de son assiette fiscale par rapport à ses emprunts et de sa marge de manœuvre par rapport à ses responsabilités statutaires. Il peut donc être souhaitable que le gouvernement central jouisse de ressources excédentaires pour maintenir une cote de crédit qui lui permette d'avoir accès aux marchés des capitaux lorsque c'est nécessaire et de pouvoir le faire à un coût acceptable.

3. Les sources de financement et les responsabilités

3.1 Les responsabilités

Au Canada, les dépenses gouvernementales totales affectées à chacun des grands postes à responsabilité provinciale, sont, par ordre d'importance :

Dépenses fédérales et provinciales en 2000-01 (milliards de dollars)

Santé	65
Éducation	40
Aînés	25
Services sociaux	20
Emploi	12
Défense	10
Indiens	5

Ces dépenses totalisent 175 milliards de dollars sur des dépenses totales de 256 milliards de dollars de la part des deux ordres de gouvernements au Québec, soit 66% du total. Ce tableau montre clairement que les responsabilités provinciales sont beaucoup plus grandes que les fédérales. Sur les 175 milliards de dollars de dépenses pour les six plus grands postes en 2000-01, deux postes accaparent plus de 100 milliards de dollars et ils sont tous les deux de compétence provinciale.

En fait, il est frappant de constater la différence entre le type d'opération du fédéral et des provinces : les provinces sont directement engagées dans la livraison de services à la population tandis que le fédéral ressemble beaucoup à une grande banque en ce sens que ses plus grands postes de dépenses impliquent surtout de livrer des chèques.

Des sept grands programmes de dépenses gouvernementales mentionnés plus haut, deux auront une croissance plus rapide que les autres et pour la même raison, le vieillissement de la population. Il s'agit de l'éducation et du soutien des aînés. Ces deux programmes sont de responsabilité provinciale. Le fédéral administre actuellement le régime de rentes du Canada pour toutes les provinces sauf celui du Québec.

3.2 Les sources de financement

Du côté des revenus, les deux niveaux de gouvernement sont conjointement présents dans la plupart des champs de taxation. Les deux taxent les revenus des particuliers, le champ fiscal dont la croissance est la plus rapide. En fait, les autres champs n'ont pas un taux de croissance bien différent de celui du PIB. Cependant, la capacité de taxer des provinces est limitée par une potentielle compétition fiscale puisque les payeurs de taxes peuvent décider de déménager d'une province à l'autre. La capacité du fédéral est, quant à elle, limitée par la compétition d'autres pays, ce qui est beaucoup moins important puisqu'il est beaucoup plus difficile de changer de pays que de province. C'est pour cette raison que le fédéral collecte plus de 60% de l'impôt sur le revenu des particuliers au Canada.

Par contre, il convient de noter qu'au cours du dernier demi siècle, la part des revenus fiscaux colligés par le fédéral a décliné à mesure que le coût des responsabilités provinciales a augmenté.

3.3 Le cas spécifique du Québec

Comme la population du Québec est beaucoup moins mobile que celle des autres provinces à cause de sa culture spécifique, le phénomène de la concurrence fiscale représente moins une limite à la capacité de taxer du gouvernement du Québec que celle des autres provinces. Il est impossible d'évaluer *a priori* jusqu'à quel point la spécificité culturelle limite la concurrence fiscale entre le Québec et les autres provinces. Est-ce, que par exemple, la concurrence est tellement limitée pour le Québec que celui-ci se retrouve effectivement dans une position aussi avantageuse que le fédéral du point de vue de la concurrence fiscale parce que les québécois hésitent autant à quitter le Québec que les canadiens à quitter le Canada ?

Une chose est certaine : les taux d'impôt sur le revenu des particuliers sont beaucoup plus élevés au Québec que dans certaines provinces. Au 1 juillet 2001 les taux d'impôt sur le revenu des particuliers étaient les suivants pour trois provinces, en tenant compte de l'abattement de l'impôt fédéral pour le Québec :

QUÉBEC	14 % jusqu'à 26 000 \$	ONTARIO	6,2 % jusqu'à 30 000 \$
	7,4 % jusqu'à 52 000 \$		9,2 % jusqu'à 60 000 \$
	20,9 % au dessus		13,3 % à 17,4 % au dessus
	ALBERTA		10 % uniforme

Cette comparaison permet de constater que les provinces utilisent beaucoup de leur marge de manœuvre en fiscalité. Il en résulte qu'au Québec, la répartition de l'ensemble des revenus tirés des contribuables est de 50%/50% entre le fédéral et le provincial si on inclut les revenus des organismes gouvernementaux du Québec.

De plus, une partie importante des revenus du Québec provient de transferts du fédéral. Ces transferts peuvent être dans un certain sens considérés comme une taxe indirecte du Québec. Dans ce cas-ci, les transferts fédéraux sont des « droits » du Québec perçus par le fédéral. Si on ajoute les transferts fédéraux, soit les 9,5 milliards de dollars de l'année 2001-2002, aux revenus du gouvernement du Québec et de ses organismes, la répartition de l'ensemble des revenus tirés du contribuable du Québec (avec une partie tirée du reste du Canada) devient alors la suivante :

Revenus des administrations publiques au Québec 2001 (en milliards de dollars)

	Sans redressement		Avec redressement pour les transferts fédéraux	
Fédéral	39,0	42 %	29,5	31 %
Provincial	38,7	41 %	48,2	51 %
Organismes	7,0	8 %	7,0	8 %
Local	9,0	10 %	9,0	10 %

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal (2001), « L'occupation effective des champs de taxation au Québec » et « Les Programmes de transferts gouvernementaux aux provinces », Québec.

Il convient de noter que ces chiffres tiennent compte de l'abattement fiscal de 16,5% de l'impôt fédéral de base en ce sens que l'abattement fiscal a été rajouté aux revenus fédéraux puisqu'il est compensé par des versements moindres du fédéral au financement des programmes sociaux. Suite à ces redressements, le fédéral ne compte plus que pour 31% des revenus tirés de la fiscalité au Québec.

Le déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces fait partie des caractéristiques des fédérations et il y a de bonnes raisons à cela. Dans ce contexte, le Québec a réussi à augmenter substantiellement sa part des recettes fiscales totales parce qu'il est moins sujet à la concurrence fiscale interprovinciale. Cependant, une part importante des revenus du gouvernement du Québec provient du fédéral et le système de transfert mérite d'être examiné plus attentivement.

4. Sources de déséquilibre fiscal

4.1 Réduction du volume d'aide fédérale provinciale

Les documents d'appui de la Commission font abondamment état de la réduction du volume des transferts du gouvernement fédéral aux provinces. Toutefois, il serait important de mentionner que, au cours des dernières années, le gouvernement fédéral n'avait pas tellement le choix s'il voulait parvenir à équilibrer son budget. Le gouvernement québécois a d'ailleurs lui aussi diminué son aide en faveur des administrations municipales et autres organismes parapublics pour l'atteinte du déficit zéro. Dans les deux cas, la critique principale que l'on peut faire sur ces événements est sur la façon de procéder. Des renversements inattendus de positions budgétaires aussi massives ne sont pas efficaces à long terme et doivent être évités à tout prix.

Le Comité sur les politiques publiques de l'ASDEQ estime à cet égard que, compte tenu de la base d'allocation utilisée actuellement, le montant accordé par le gouvernement fédéral aux provinces est certes déterminé de façon arbitraire, et c'est cette base qu'il importerait surtout de

revoir de façon à ce que le volume d'aide fédérale-provinciale soit déterminée en fonction d'objectifs précis à atteindre. L'élimination de l'arbitraire dans le processus de transferts empêcherait le fédéral de procéder unilatéralement et par surprise comme ce fut le cas lors du remaniement du Transfert Social Canadien. Un système stable, bien compris par tous les intervenants, permettrait une meilleure allocation des ressources à long terme.

Il importe de signaler que la façon dont le gouvernement fédéral comptabilise le montant de l'aide accordée aux provinces, soit celle d'ajouter la valeur des points d'impôt cédés aux versements en espèces, n'est pas une approche correcte et limpide. Il est possible de considérer qu'il s'agit là d'un artifice employé par le gouvernement central pour pouvoir affirmer que l'aide globale aux provinces a été rajustée au niveau de 1995-96 alors que, dans les faits, les versements en espèces ont été réduits. Il serait de beaucoup préférable que le gouvernement fédéral considère que les points d'impôt cédés aux provinces en 1977 l'ont été définitivement et inconditionnellement, et qu'il n'y fasse plus référence car, à la limite, les provinces pourraient également comptabiliser la valeur des points d'impôt prêtés en 1942 au gouvernement central pour qu'il finance l'effort de guerre.

Par ailleurs, pour obliger les provinces à se conformer à certaines normes nationales, le gouvernement central se doit de participer à un minimum de financement des programmes dispensés, sinon il risque de provoquer une mauvaise affectation des ressources en ce sens qu'il peut obliger certaines provinces à assurer un niveau de service au-delà du niveau souhaité par les contribuables et au-delà de leur capacité de payer.

4.2 Modification de la forme d'aide fédérale-provinciale

Le gouvernement fédéral effectue divers transferts fiscaux et financiers aux provinces, mais les deux plus importants sont :

- (1) le *Transfert social canadien* (TSC) qui vise à participer au financement des programmes d'aide sociale, de santé et d'éducation qui sont administrés par les provinces,
- (2) les *paiements de péréquation* (PP) qui visent à rapprocher les capacités fiscales des provinces.

Notons ici que les objectifs de ces deux groupes de transferts sont fort différents et il ne faut absolument pas les confondre. Le TSC permet au gouvernement fédéral de participer au financement de certains programmes administrés par les provinces de façon à ce que ces dernières offrent un niveau de service qu'il juge souhaitable sur un plan national. Dans cette optique, le gouvernement central doit tenir compte de deux réalités inhérentes à la fédération canadienne, à savoir les besoins passablement variables d'une province à l'autre et, les capacités fiscales des provinces diffèrent aussi considérablement. Si le TSC doit tenir compte de la première réalité ayant trait à la variété des besoins, il importe que les PP tiennent compte de la deuxième réalité ayant trait aux différences dans les capacités fiscales et qu'ils augmentent les revenus des provinces moins bien nanties.

4.2.1 Transfert social canadien (TSC)

Jusqu'en 1977, les transferts du groupe TSC étaient calculés sur la base d'un partage égal des coûts, soit la formule 50-50. Par la suite, toutefois, cette base de calcul a été graduellement modifiée pour d'une part introduire des plafonds à la hausse des coûts et d'autre part réduire les disparités dans les crédits par habitant accordés aux provinces. À compter de 2001-02, toutes les provinces recevront des montants égaux par habitant pour la partie transfert en espèces du TSC, lequel concerne désormais l'ensemble des programmes d'aide sociale, de santé et d'éducation.

Le Comité sur les politiques publiques de l'ASDEQ estime que l'approche de financement en bloc du TSC est de loin plus acceptable que la formule de partage des coûts qui pouvait encourager une mauvaise allocation des ressources puisque le fédéral payait la moitié de la facture. De plus, elle accorde une certaine flexibilité aux provinces, ce qui est certes souhaitable. Par contre, la base de calcul du TSC pour favoriser désormais une allocation sur une base par habitant est une approche foncièrement inéquitable et inefficace et le comité estime qu'elle devrait plutôt être remplacée par une allocation en fonction des besoins des provinces. Cet aspect est très bien analysé et illustré dans Coulombe (ASDEQ, 1999)¹.

En général, tout gouvernement qui gère un programme de services publics est appelé à distribuer des ressources géographiquement en fonction des besoins et non sur une base par habitant. C'est ainsi que le gouvernement fédéral, avec le programme d'assurance-emploi, se doit de distribuer plus de prestations d'assurance-emploi dans les régions où l'on retrouve davantage de chômeurs et, par conséquent, il est loin de se conformer lui-même à une distribution géographique des fonds affectés en fonction d'une règle simple "par habitant" et "par province". Il en est de même pour les gouvernements provinciaux, avec les programmes d'aide sociale, de soins sanitaires et d'éducation, car ils doivent eux aussi affecter plus de ressources dans les régions où il y a davantage d'assistés sociaux, de malades et d'étudiants, et il est plutôt rare que la distribution géographique des ressources se conforme à une règle par habitant.

Selon Coulombe (ASDEQ, 1999), "dans le système actuel de l'assurance emploi qui est centralisé, le gouvernement fédéral verse environ six fois plus de prestations d'assurance emploi par habitant aux résidents de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve qu'à ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan". Par contre, avec la nouvelle base de calcul du TSC, "le bénéficiaire de l'aide sociale en Alberta est quatre fois plus subventionné par le gouvernement fédéral que le bénéficiaire de Terre-Neuve".

¹Coulombe, Serge, *Le fédéralisme fiscal a-t-il un avenir avec une division par habitant du TCSPS ? Réponse : non*, Actes du congrès de l'Association des économistes québécois, chapitre 17, pp.227-242, 1999.

Il serait inapproprié, tant au niveau fédéral que provincial, de gérer un programme de services publics sur une base par habitant puisqu'une telle approche simple, voire même simpliste, serait foncièrement inéquitable et inefficace. Il semble donc tout autant inapproprié de fonder un système de transfert fédéral-provincial sur une base par habitant plutôt qu'en fonction des besoins. L'approche actuelle du TSC, dans notre régime fédéral, est non seulement inéquitable mais elle risque d'être inefficace.

Le Comité sur les politiques publiques de l'ASDEQ est donc d'avis qu'il faudrait que le gouvernement fédéral adopte une approche équitable et efficace dans sa participation au financement des programmes d'aide sociale, de santé et d'éducation et qu'il utilise désormais une base de calcul pour le TSC qui tienne compte directement des besoins des provinces, besoins bien sur définis selon des normes nationales pour des fins de transferts. Ainsi, les fonds transférés du fédéral aux provinces pourraient être déterminés comme suit:

- (1) Aide sociale : en proportion du nombre de personnes admissibles à l'aide sociale, selon une norme nationale;
- (2) Santé : en proportion du nombre de patients ou en fonction d'une formule plus complexe qui tienne compte de variables critiques telles que l'âge moyen des patients ou encore de la pyramide d'âge de la population;
- (3) Éducation : en proportion du nombre d'étudiants inscrits dans les universités et les cégeps, en tenant compte bien sûr du type de programme suivi et du niveau (1^{er}, 2^e ou 3^e cycle).

Il faut signaler, à ce stade-ci, qu'une aide fédérale pour la santé, l'éducation et l'aide sociale qui tiendrait compte des besoins des provinces n'équivaut pas à une aide en fonction des dépenses ou du coût encouru par les provinces, comme c'était le cas au début de l'implantation des programmes concernés. L'approche initiale du gouvernement fédéral, qui consistait à financer une partie (50%) des dépenses des provinces, ne s'est pas avérée adéquate, et il ne faut donc plus y recourir, du fait qu'elle n'incite pas suffisamment les provinces à gérer efficacement leurs programmes. Une approche en fonction des besoins éviterait ce biais du laxisme mais tiendrait compte du fait que les besoins diffèrent d'une province à l'autre selon qu'elles bénéficient ou non des migrations de main-d'œuvre ou de capitaux au sein de la fédération canadienne.

À défaut d'utiliser pour le TSC une base de calcul en fonction des besoins des clientèles visées, il serait alors préférable que le gouvernement fédéral se retire totalement du financement des programmes sociaux et que, en contrepartie, il cède des points d'impôt additionnels aux provinces, surtout l'impôt sur le revenu des particuliers, pour autant que ces points d'impôt soient ajustés à la péréquation.

4.2.2 Paiements de péréquation

Le mode de calcul des paiements de péréquation du fédéral aux provinces moins favorisées est pour le moins complexe, mais le principe de la péréquation est fort simple : il s'agit de combler, sur une base par habitant, l'écart entre le rendement de différentes sources de taxation d'une province et le rendement moyen au niveau national ou au niveau d'un certain nombre de provinces.

Le mode de calcul des paiements de péréquation a connu à travers les années des progrès constants, notamment en ce qui concerne le nombre de sources fiscales considérées, qui sont maintenant au nombre de 33, y compris la totalité des redevances pétrolières. Toutefois, en ce qui concerne la base de comparaison du rendement de ces sources fiscales, elle a aussi changé beaucoup, mais pas nécessairement dans la bonne direction. Entre 1967 et 1982, la base de comparaison du rendement des sources fiscales était le rendement moyen à l'échelle nationale, ce qui était logique. Par la suite, hélas, la base de comparaison a été fixée en fonction seulement d'un certain nombre de provinces : actuellement, on se base sur le rendement moyen de cinq provinces, à savoir le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, excluant ainsi la province la mieux nantie, l'Alberta et les quatre provinces les plus pauvres, les Maritimes.

Il est à noter que si le gouvernement fédéral voulait éliminer entièrement les disparités fiscales entre les provinces, il devrait combler la totalité de l'écart entre le rendement des sources fiscales de chaque province et le rendement des mêmes sources fiscales dans la province où ce rendement est le plus élevé, soit actuellement l'Alberta. Évidemment, un tel objectif serait beaucoup trop coûteux, et donc pas réaliste. Toute autre base de comparaison (moyenne nationale ou moyenne des cinq provinces) permet uniquement de réduire un tant soit peu, et non d'éliminer, les disparités fiscales entre les provinces. À cet égard, il appert que l'utilisation de la moyenne nationale pourrait réduire davantage les disparités fiscales que l'utilisation de la moyenne des cinq provinces puisque le poids relatif de l'Alberta excède celui des quatre provinces maritimes.

En plus de bien tenir compte de la variété des besoins des provinces, nous estimons qu'il importe de mieux tenir compte de leurs disparités fiscales. Par conséquent, le comité favoriserait un retour à la base de comparaison utilisant la moyenne nationale pour calculer les paiements de péréquation et, si nécessaire, ajuster le pourcentage de l'écart comblé. Le Comité est aussi d'avis qu'il faudrait essayer désormais de déterminer le volume des paiements de péréquation en fonction d'objectifs précis de réduction des disparités fiscales.

5. Conséquences du déséquilibre fiscal

Même si le diagnostic sur l'ampleur du déséquilibre fiscal favorisant le fédéral au détriment des provinces est difficile à établir, il est manifeste qu'il existe tout au moins un déséquilibre. Le déséquilibre en lui-même n'est pas un problème. Nous avons en fait montré qu'il était même nécessaire. C'est l'utilisation de ressources excédentaires par le fédéral soit pour envahir directement ou indirectement des juridictions qui ne sont pas les siennes ou pour des dépenses déterminées arbitrairement qui pourrait entraîner des conséquences graves en terme d'équité et d'efficacité au sein de la fédération canadienne.

La conséquence la plus directe de la plus grande marge de manœuvre du fédéral est que ce dernier jouit de plus de discrétion que les provinces pour augmenter ses dépenses ou ses transferts. S'il augmente ses dépenses, il risque de causer une affectation inefficace des ressources car des programmes fédéraux à rentabilité sociale moindre pourraient être favorisés au détriment de programmes provinciaux souvent plus essentiels. S'il augmente plutôt ses transferts en participant davantage au financement de certains programmes provinciaux, il rend les provinces plus vulnérables à long terme car il se réserve toujours le droit de réduire ses transferts, laissant alors l'odieux aux provinces d'annoncer d'éventuelles coupures de services.

Toutefois, une conséquence plus visible que les Canadiens ont pu constater récemment est l'empiètement du fédéral dans les domaines de juridiction provinciale, notamment dans l'éducation (bourses du millénaire, chaires de recherche à fins spécifiques, etc.) et dans la santé (subventions pour fins d'équipements médicaux, postes de professeurs subventionnels, etc.). Cette occupation par le fédéral de champs de juridiction provinciale, qui a certes eu tendance à s'accélérer depuis cinq ans, est plus pernicieuse car elle implique un contrôle de l'évolution de secteurs provinciaux d'activités et, donc, une perte d'autonomie effective des provinces. Continuer dans cette voie implique une réorganisation de la base même de fonctionnement du fédéralisme canadien. Normalement, dans une fédération, les trois fonctions essentielles du secteur public sont réparties comme suit entre les divers ordres de gouvernement:

- (1) l'affectation des ressources est assumée principalement par les gouvernements provinciaux et locaux,
- (2) la stabilisation de l'économie est la responsabilité du gouvernement central, et
- (3) la répartition des revenus est prise en charge à la fois par le fédéral et par les provinces.

Or, le déséquilibre fiscal peut se traduire, ce qui est loin d'être souhaitable, par une plus grande implication du fédéral dans l'affectation des ressources et, en contrepartie, par une contribution involontaire mais non négligeable des provinces dans la stabilisation de l'économie, car leurs finances risquent d'être davantage déséquilibrées par la conjoncture économique. Une récession économique, en effet, est susceptible de réduire les recettes des provinces autant que celles du fédéral, mais comme les provinces dispensent des programmes relativement incompressibles,

elles risquent d'encourir un déficit plus prononcé que le fédéral.

Enfin, le fédéral maintient toute une série de programmes qui sont le résultat de négociations unilatérales avec une ou des provinces. Le fait que ces dépenses ne font pas partie d'un cadre qui comprendrait l'ensemble des interventions fédérales au niveau des provinces, d'une part, réduit la légitimité et le support du public pour les grands programmes de transferts interprovinciaux et, d'autre part, encourage les provinces à négocier unilatéralement, ce qui rend le système encore plus complexe.

6. Déséquilibre fiscal au niveau provincial local

Si le principe de dévolution des pouvoirs pour atteindre une meilleure efficacité des services joue entre le fédéral et le provincial, il joue aussi entre le provincial et le local. Or, depuis quelques années au Québec, tout se passe comme si le provincial voulait contrôler directement les administrations locales.

Qu'il suffise de mentionner qu'il s'est principalement manifesté au Québec par (1) l'occupation exclusive de certains champs de taxation municipaux et scolaires par le gouvernement provincial, notamment la taxe de vente, (2) l'abolition des paiements de péréquation que le gouvernement accordait il y a quelques décennies aux municipalités moins favorisées à même les fonds collectés par la taxe de vente², (3) le transfert récent de certaines dépenses du gouvernement québécois aux municipalités (police, entretien des routes, etc.) ainsi qu'aux commissions scolaires (équipements, activités administratives des sièges sociaux, etc.), et (4) la non prise en compte officielle des capacités fiscales limitées de certaines municipalités.

Une telle tendance suppose que le provincial est mieux à même de fournir les services locaux ou, au moins, de faire les arbitrages entre les besoins. Il est possible que ces hypothèses soient vraies et qu'effectivement les coûts de production soient plus élevés au niveau local. Si c'est le cas, il faut s'attaquer aux causes de cet état de fait plutôt que de restreindre les revenus des organismes locaux jusqu'au point où ils n'ont plus aucune marge de manœuvre. La restriction des revenus ne conduit pas nécessairement au contrôle des coûts dans un organisme gouvernemental mais le plus souvent à une détérioration du stock de capital, ce qui freine la croissance économique à long terme. De plus, le manque de marge de manœuvre empêche les villes de s'adapter et d'offrir un environnement de qualité à leurs citoyens pour se développer.

² Il faut toutefois noter l'entrée en vigueur à compter de 2002 d'un nouveau régime de péréquation municipal au Québec.

7. Conclusion

Il existe un déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces, ce qui semble être une caractéristique des fédérations comme le Canada. Ce déséquilibre est compensé en partie par les paiements de transfert du fédéral aux provinces. Malheureusement, ce système est trop complexe pour que le public puisse juger de son équité et de son efficacité, ce qui mine le support du public pour ces programmes. Il est donc essentiel que ces programmes soient revus pour en améliorer l'équité, l'efficacité et la transparence.