

PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC

Autonomie et coopération

Le leadership québécois

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

LE 21 SEPTEMBRE 2001

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
SECTION 1 : LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL : POUR UN TRANSFERT DE POINTS D'IMPÔT AUX PROVINCES	4
1.1 Évolution des transferts fiscaux en matière de programmes sociaux.....	4
1.2 Les causes et l'ampleur du déséquilibre fiscal vertical	8
1.3 Pour un transfert de points d'impôt aux provinces	12
SECTION 2 : LE DÉSÉQUILIBRE HORIZONTAL AU CANADA : POUR UN RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION.....	17
2.1 Le fonctionnement et l'importance de la péréquation.....	18
2.2 La problématique du déséquilibre fiscal horizontal et pistes de réforme.....	22
CONCLUSION.....	28
NOTES ET RÉFÉRENCES	30

RÉSUMÉ

- La question du déséquilibre fiscal au sein de la fédération canadienne a été discutée entre les provinces depuis plusieurs années, mais plus intensément lors des Conférences annuelles des premiers ministres provinciaux à Winnipeg (août 2000) et à Victoria (août 2001).
- Il s'agit d'un problème canadien qui doit être résolu par l'ensemble des gouvernements au Canada. Le déséquilibre fiscal ne peut être analysé dans la seule perspective des relations Québec-Ottawa.
- La Commission a raison de placer sa réflexion dans le cadre constitutionnel actuel. Ses recommandations doivent être élaborées dans le contexte canadien et viser des solutions durables.
- Le Parti libéral du Québec croit fortement que la mise en place d'un nouveau fédéralisme fiscal au Canada contribuera grandement à améliorer le fonctionnement de la fédération canadienne et à éliminer un nombre important d'irritants dans les relations fédérales-provinciales.
- Une réforme des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, conjuguée à une révision en profondeur de l'Union sociale canadienne, permettra au Canada d'évoluer vers un fédéralisme plus flexible et plus coopératif.
- Nous croyons que le contexte politique au Canada, notamment l'interprovincialisme émergent, est favorable à une révision en profondeur des transferts fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Pour ce faire, les provinces doivent coopérer dans la recherche de solutions et parler d'une seule voix.
- Le Québec doit exercer son leadership au sein de la fédération canadienne pour mener à bien les réformes envisagées, qui ne nécessitent aucun amendement constitutionnel. Nous déplorons cependant l'absence de leadership de l'actuel gouvernement du Québec dans le dossier des relations fédérales-provinciales.
- Il existe deux types de déséquilibres fiscaux au Canada. Ils doivent être abordés simultanément par l'ensemble des gouvernements au Canada. Le premier déséquilibre, dit vertical, est présent entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le deuxième déséquilibre, dit horizontal, réfère aux écarts de capacité fiscale entre les provinces en raison de disparités économiques.
- Le désengagement progressif du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux des provinces depuis le milieu des années 1970 est en partie responsable du déséquilibre fiscal vertical qui prendra encore plus d'ampleur à compter du milieu de la présente décennie.

- Les pressions sur les dépenses des provinces à caractère social, notamment en santé, et l'occupation prépondérante du gouvernement fédéral du champ de l'impôt sur les revenus des particuliers sont aussi des causes importantes du déséquilibre fiscal vertical.
- L'ampleur du déséquilibre fiscal vertical entre le gouvernement fédéral et les provinces s'accroîtra avec le temps en raison de l'impact du vieillissement de la population sur les dépenses en santé, notamment.
- Dès 2005, le gouvernement fédéral recommencera à enregistrer des surplus importants qui iront en s'accroissant. Pendant ce temps, les équilibres budgétaires des provinces demeureront précaires.
- La période de ralentissement économique que nous traversons ne doit pas servir d'argument au gouvernement fédéral pour nier l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical. Ce déséquilibre n'est pas conjoncturel, mais bien structurel. Sa résorption commande des réformes structurelles.
- Le déséquilibre fiscal horizontal résulte des disparités économiques entre les provinces. Le Programme de péréquation corrige, en partie, ce déséquilibre, mais il n'élimine pas les écarts de capacité fiscale entre les provinces.
- Pour corriger ces deux types de déséquilibre fiscal, il est nécessaire de réviser en profondeur les transferts fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.
- Le Parti libéral du Québec propose de remplacer les transferts en espèces du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) par la cession de points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces.
- La valeur de ces points d'impôt devrait correspondre à la participation du gouvernement fédéral au financement des dépenses engagées par les provinces en matière de programmes sociaux avant les compressions de 1995. La participation financière du gouvernement fédéral était alors à hauteur de 18%.
- Le transfert de points d'impôt fera sorte que la capacité fiscale des gouvernements corresponde à leurs obligations constitutionnelles. Cela rendra les gouvernements plus imputables envers la population. La réforme des transferts fiscaux doit avoir pour objectif d'accroître l'imputabilité des gouvernements.
- Le transfert de points d'impôt comporte plusieurs autres avantages. Il facilitera la planification budgétaire des provinces car elles seront à l'abri de compressions unilatérales et arbitraires du gouvernement fédéral. Les provinces bénéficieront ainsi d'un financement prévisible et plus stable dans le temps.

- **Les gouvernements seront aussi davantage encouragés à adopter des politiques budgétaires et économiques responsables, car leurs recettes seront directement liées à la croissance de leurs assiettes fiscales respectives et donc à la croissance économique. La planification budgétaire sera également plus transparente.**
- **La résorption du déséquilibre fiscal vertical limitera implicitement le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des champs de compétence des provinces sans leur consentement. Il est malsain, au sein d'une fédération, qu'un gouvernement bénéficie de recettes budgétaires nettement supérieures à ce qui est nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles.**
- **Compte tenu que les points d'impôt n'ont pas la même valeur d'une province à une autre, une réforme de la péréquation est nécessaire pour équilibrer davantage les capacités fiscales des gouvernements provinciaux. La péréquation, qui témoigne des valeurs de partage au sein de la fédération canadienne, doit être renforcée.**
- **Nous favorisons le transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers. La cession de points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces peut se faire de différentes façons. Par exemple, le gouvernement fédéral peut carrément céder des points d'impôt aux provinces ou transférer la valeur de ces points d'impôt.**
- **Nous favorisons le transfert de points d'impôt à des transferts en espèces pour des raisons de transparence et d'imputabilité. De plus, les provinces ne seraient pas à l'abri de compressions unilatérales du gouvernement fédéral si les transferts s'effectuent en espèces.**
- **La formule de péréquation doit passer de la norme des cinq provinces à celle des dix provinces. Les ressources naturelles non renouvelables doivent aussi être considérées dans le calcul des droits de péréquation, mais seulement lorsque les redevances sont utilisées dans le financement de services publics.**
- **Une plus grande décentralisation fiscale au Canada doit nécessairement s'accompagner d'un plus haut degré de collaboration entre les gouvernements. Dans le but de renforcer l'Union économique et sociale canadienne, nous proposons la création d'un Conseil de la fédération, tel que défini dans le rapport préliminaire du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, présidé par le député de Chapleau, Benoît Pelletier.**
- **Le Conseil de la fédération aurait pour objectif d'accroître la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de planification et de coordination des politiques économiques, budgétaires et fiscales. Il serait notamment responsable de l'interprétation et de l'application de l'Accord sur le commerce intérieur, de l'Union sociale canadienne et de la Loi canadienne sur la santé.**
- **Le Conseil de la fédération serait également un forum d'échanges entre les provinces sur les pratiques de gestion en matière de santé, d'éducation et autres responsabilités.**

INTRODUCTION

La Commission sur le déséquilibre fiscal s'est donné pour objectif de répondre à trois questions dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le gouvernement du Québec :

- a) Quelles sont les causes fondamentales du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec ?
- b) Quelles sont les conséquences pratiques de ce déséquilibre?
- c) Quelles solutions concrètes peuvent être mises de l'avant afin de corriger ce déséquilibre?

Pour s'acquitter de son mandat, la Commission considère qu'elle doit formuler des recommandations pratiques et concevoir des solutions durables dans le cadre constitutionnel actuel. (1)

Il est très important de situer dans sa juste perspective l'analyse des causes et des conséquences du déséquilibre fiscal au sein de la fédération canadienne pour en arriver à élaborer des solutions concrètes et durables.

Aussi, nous croyons important, d'entrée de jeu, de corriger la première des trois questions posées par la Commission. Le déséquilibre fiscal ne peut être analysé sous l'angle des relations entre le gouvernement fédéral et le Québec, comme le suggère le libellé de la question. En effet, toute solution durable passe nécessairement par une révision en profondeur des transferts fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Parti libéral du Québec estime qu'il existe deux types de déséquilibre fiscal au Canada.

Le premier déséquilibre, dit vertical, est présent entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Selon la structure fiscale actuelle, le gouvernement fédéral est appelé à accumuler des recettes budgétaires qui excéderont largement ses besoins financiers, notamment à partir de l'exercice 2004-2005. Pendant ce temps, les équilibres budgétaires des provinces demeureront précaires dans le cadre de la structure fiscale actuelle.

Les causes de ce déséquilibre fiscal sont nombreuses. Les compressions fédérales dans les transferts aux provinces, les fortes pressions à la hausse qui s'exercent dans le domaine des soins de santé et l'occupation prépondérante par le gouvernement fédéral du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers, en sont les principales.

Ce déséquilibre fiscal ira en s'accroissant à partir de 2005 en raison de l'impact des changements démographiques sur les finances publiques.

La correction de ce déséquilibre requiert une révision en profondeur du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), principal programme de transferts par lequel le gouvernement fédéral contribue au financement des programmes provinciaux en matière de santé, d'éducation postsecondaire et d'assistance sociale.

Les provinces cherchent à obtenir davantage de ressources financières du gouvernement fédéral depuis les compressions unilatérales exercées dans le TCSPS en 1995. Elles demandent notamment le rétablissement des transferts dans le cadre du TCSPS à leur niveau de 1994-1995, puis leur indexation. (2) Ces objectifs sont forts louables. Certes, une hausse des transferts fédéraux aux provinces permettrait de résorber en partie le déséquilibre fiscal vertical.

Nous croyons cependant qu'il faut envisager des solutions à plus long terme qui permettront de résorber le déséquilibre fiscal vertical, mais qui, au surplus, corrigeront les failles importantes du TCSPS, lesquelles seront discutées dans ce mémoire.

Le deuxième déséquilibre fiscal, dit horizontal, réfère aux écarts de capacité fiscale entre les provinces. La péréquation vise à permettre aux provinces moins nanties d'offrir des services publics de qualité comparable sans devoir recourir à des taux de taxation excessifs. Ce programme de transferts est le reflet des valeurs de partage de la richesse au sein de la fédération canadienne. Le Québec est un important bénéficiaire de la péréquation. Le programme présente toutefois certaines failles, notamment au niveau de l'efficacité économique, que nous devons également chercher à corriger dans le cadre de la révision des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Parti libéral du Québec estime que le contexte politique actuel au Canada, notamment l'interprovincialisme émergent, est favorable à une révision en profondeur des arrangements fiscaux actuels. La recherche de solutions durables rend nécessaire une étroite collaboration des provinces. Les solutions ne peuvent se trouver en vase clos.

Pour qu'un dialogue constructif s'établisse entre les provinces et le gouvernement fédéral, nous croyons que l'actuel gouvernement du Québec doit clairement indiquer sa volonté ferme et sans équivoque d'aborder la question des arrangements fiscaux avec l'objectif d'améliorer le bon fonctionnement de la fédération canadienne. Pour sa part, le gouvernement fédéral doit s'ouvrir au dialogue et reconnaître la volonté des provinces de réviser les actuels arrangements fiscaux dans le but de mieux servir leur population dans leurs secteurs de responsabilité.

Le Parti libéral du Québec croit fortement que la mise en place d'un nouveau fédéralisme fiscal au Canada, conjugué à une réforme de l'Union sociale canadienne (3), contribuera grandement à améliorer le fonctionnement de la fédération canadienne et à résoudre plusieurs irritants actuels entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous croyons que de nouveaux arrangements fiscaux permettront au Canada d'évoluer vers un fédéralisme plus flexible, nettement plus coopératif et plus respectueux des champs de compétence des gouvernements, pour le mieux-être de l'ensemble des Québécois et des Canadiens.

Le débat sur les deux types de déséquilibre fiscal n'est pas nouveau. Les provinces canadiennes se sont penchées sur cette question depuis quelques années. La littérature économique sur le sujet est de plus en plus abondante. Au Québec, le débat sur cette question est récent. Toutefois, le Parti libéral du Québec, comme les gouvernements des autres provinces, s'y intéresse grandement depuis quelques années.

Dès 1999, le Parti libéral du Québec proposait une réforme en profondeur du TCSPS, soit le remplacement des transferts en espèces du gouvernement fédéral aux provinces par des points d'impôt. Cette année, le chef du Parti libéral du Québec a rencontré les premiers ministres de six provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Nouveau-Brunswick) pour discuter de ces questions. Le chef de l'Opposition officielle rencontrera aussi prochainement les premiers ministres des provinces de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve pour discuter de ce sujet.

Le Parti libéral du Québec est aussi d'avis qu'une réforme des transferts fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ne doit pas être perçue comme l'unique cause ou l'unique solution aux problèmes budgétaires des provinces ou aux problèmes de gestion des programmes sociaux, notamment en santé. Nous croyons que les provinces doivent bénéficier d'une plus grande souplesse dans la gestion des programmes de santé. Nous croyons également que les provinces doivent travailler plus étroitement ensemble, dans la recherche de moyens d'améliorer la prestation des services de santé.

La première section sera consacrée à l'analyse du déséquilibre fiscal vertical entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et aux solutions qu'entend promouvoir le Parti libéral du Québec par son leadership au sein de la fédération canadienne.

La deuxième section sera consacrée à l'analyse du déséquilibre fiscal horizontal entre les gouvernements provinciaux. Nous présenterons nos positions et certaines pistes de solution pour améliorer le Programme de péréquation.

Enfin, nous résumerons les principes et objectifs qui doivent guider le gouvernement dans la révision des transferts fiscaux ainsi que les solutions que nous privilégions.

SECTION 1 : LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL : POUR UN TRANSFERT DE POINTS D'IMPÔT AUX PROVINCES

La fédération canadienne prévoit un partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces. Parallèlement, la Constitution canadienne permet au gouvernement fédéral et aux provinces de lever des taxes et impôts pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Comme c'est le cas dans la plupart des fédérations, le gouvernement fédéral collecte des revenus qui excèdent les montants requis pour le financement des programmes dont il a la responsabilité constitutionnelle. La différence permet au gouvernement fédéral de répartir la richesse entre les provinces par le truchement de programmes de transferts.

Au Canada, les deux principaux programmes de transferts aux provinces sont le Transfert social canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et la péréquation. Leur objectif premier est de permettre aux provinces de disposer des ressources financières nécessaires pour assurer la viabilité des programmes sociaux et de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces nanties et moins nanties.

Un déséquilibre fiscal de type vertical prend naissance lorsque les recettes du gouvernement fédéral ou des provinces ne sont pas suffisantes pour assumer leurs responsabilités respectives. Dans le cas de la fédération canadienne, il est clair, selon la structure fiscale actuelle et les présents programmes de transferts, que le gouvernement fédéral est appelé, dès l'exercice 2004-2005, à dégager des surplus importants. Les provinces auront, pour leur part, peine à équilibrer leur budget. (4)

La présente section présente les solutions qu'entend promouvoir le Parti libéral du Québec pour résorber ce déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces. Afin de bien comprendre les causes et l'ampleur du déséquilibre fiscal, nous analyserons d'abord l'évolution des transferts fiscaux pour le financement des programmes sociaux depuis les années 50. Nous définirons ensuite les principes et les objectifs qui sont à la base de nos propositions.

1.1 Évolution des transferts fiscaux en matière de programmes sociaux

La fédération canadienne a grandement évolué au cours du dernier demi-siècle, autant sur les plans social, économique que politique. L'un des faits marquants des 50 dernières années est, sans contredit, le développement des programmes sociaux (système d'éducation, assurance-chômage, assurance-maladie, sécurité du revenu, régimes de pension publics, etc.).

Le Canada a enregistré une forte expansion économique au cours des années 50 et 60 qui s'est traduite par une forte croissance de la richesse collective. La fédération canadienne disposait ainsi des ressources fiscales nécessaires au financement de programmes sociaux universels sans devoir recourir à des taux de taxation excessifs qui auraient nui à la compétitivité de l'économie canadienne. En deux mots, le Canada avait les moyens de ses politiques.

Les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale sont essentiellement du ressort des provinces selon la Constitution canadienne. Le gouvernement fédéral, en ayant recours à son pouvoir de dépenser, a offert aux provinces un financement partagé des programmes sociaux. C'était là une façon de redistribuer la richesse au sein de la fédération et de rendre accessibles à tous les Canadiens des services de qualité comparable, peu importe leur province de résidence. C'était aussi une façon d'encourager et d'inciter les provinces à développer des programmes sociaux universels.

Le gouvernement fédéral contribue à hauteur de 50% aux dépenses engagées par les provinces pour la santé et l'assistance sociale. C'est ainsi qu'étaient alors financés l'assurance hospitalisation (1957), l'assurance santé (1966) et le Régime d'assistance publique du Canada (1966).

Au chapitre de l'éducation, le gouvernement fédéral instaure, en 1951, un programme de financement des universités par le versement de subventions en espèces directement aux institutions d'enseignement.

Plusieurs provinces s'opposent cependant au financement direct des institutions supérieures d'enseignement par le gouvernement fédéral, soulignant que l'éducation est une compétence exclusive des provinces. Dès 1967, Ottawa incorpore ses subventions au titre de financement postsecondaire aux transferts aux provinces.

- *Le Financement des programmes établis (FPE)*

Au cours des années 70, le taux de croissance de l'économie canadienne ralentit sensiblement, notamment en raison du choc pétrolier et de l'affaiblissement des prix des matières premières. On assiste à l'apparition des déficits budgétaires, surtout à Ottawa, où on a surestimé le potentiel de taxation.

La première grande réforme des transferts aux provinces au titre de la santé, de l'éducation postsecondaire et de l'aide sociale est introduite en 1977. Le gouvernement fédéral est alors soucieux de contenir la croissance de ses dépenses en raison du ralentissement de la croissance économique canadienne et de son impact sur les finances fédérales.

Le Financement des programmes établis (FPE) voit le jour. Il s'agit d'un transfert en bloc, qui regroupe les transferts du gouvernement fédéral aux provinces au titre de la santé et de l'éducation postsecondaire. Les provinces favorisaient un transfert forfaitaire en raison de sa plus grande souplesse.

Ce programme abandonne la formule de financement 50-50. Il prévoit un financement égal par habitant entre les provinces.

Le FPE prévoit un transfert de points d'impôt et un transfert en espèces. Le gouvernement fédéral cède aux provinces 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et un point d'impôt sur le revenu des sociétés. Le montant des transferts en espèces est établi de manière à ce que la valeur totale des transferts fédéraux (points d'impôt et espèces) soit égale par habitant dans toutes les provinces.

L'introduction du FPE fait en sorte que le niveau des transferts fédéraux pour la santé et l'éducation postsecondaire n'est plus directement lié aux dépenses engagées par les provinces dans ces domaines. Auparavant, lorsqu'une province dépensait 1 \$ supplémentaire pour la santé et l'éducation postsecondaire, le gouvernement fédéral devait automatiquement hausser de 1 \$ ses transferts dans cette province.

La croissance des transferts fédéraux au titre du FPE est désormais liée à la croissance économique. La valeur du transfert de points d'impôt croît en fonction de la croissance de l'économie provinciale tandis que la valeur totale des transferts en espèces suit une formule d'indexation liée à la croissance du produit national brut canadien (PNB) par habitant.

Le FPE corrige un certain nombre de problèmes liés à la formule de financement 50-50. L'ancienne formule ne permettait pas au gouvernement fédéral d'assurer un plein contrôle sur ses dépenses, puisque la valeur des transferts aux provinces était déterminée par le niveau des dépenses des gouvernements provinciaux dans les programmes sociaux.

Au cours des années suivantes, le gouvernement fédéral modifie à plusieurs reprises la formule d'indexation des transferts liés au FPE de manière à limiter davantage la croissance de ses transferts aux provinces. Le gouvernement fédéral est alors aux prises avec des déficits récurrents et l'accumulation d'une dette de plus en plus lourde.

Ainsi, en 1982, la formule d'indexation en fonction de la croissance du PNB par habitant s'appliquera à l'ensemble des droits au titre du FPE et non plus aux seuls transferts en espèces. Par la suite, la croissance de la composante du FPE liée au financement de l'enseignement postsecondaire est limitée à 6% pour l'exercice 1983-1984 et à 5% en 1984-1985, conformément à la politique fédérale dite des « 6 et 5 » introduite pour contrer l'inflation galopante.

En 1986, les transferts liés au FPE sont indexés au taux de croissance du PNB canadien moins 2%. En 1990, la formule devient le taux de croissance du PIB moins 3%. Le niveau des transferts par habitant est ensuite gelé pour l'ensemble des provinces jusqu'en 1994-1995. Ainsi, la croissance des transferts fédéraux est désormais liée à la croissance de la population.

- Le Régime d'assistance publique du Canada

Le gouvernement fédéral continue cependant, jusqu'en 1990, à assumer 50% des dépenses des provinces destinées à l'aide sociale dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

En 1990, le gouvernement fédéral, dans le cadre de sa lutte contre le déficit, limite également la croissance de ses transferts dans le cadre du RAPC. Il impose une limite de 5% par année à ces transferts pour les exercices 1990-1991 et 1991-1992 dans le cas des trois provinces dites nanties qui ne sont pas admissibles au Programme de péréquation (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique). Ce plafond est ensuite prolongé jusqu'à l'exercice 1994-1995.

Certes, ce plafond a été jugé discriminatoire par les trois provinces visées. Il illustre néanmoins, encore une fois, une faille importante de la formule de financement 50-50. En effet, les transferts fédéraux liés à l'aide sociale augmentaient plus rapidement dans les provinces mieux nanties parce qu'elles avaient la capacité financière d'accroître davantage que les sept autres provinces leurs dépenses liées à l'aide sociale.

Par le fait même, le RAPC contribuait à accentuer les disparités fiscales entre les provinces canadiennes, ce qui contrevenait au principe d'équité entre les provinces dans un système fédéral.

- La création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

Le budget fédéral de 1995 introduit la plus importante réforme des transferts fédéraux depuis la création du FPE en 1977. À compter de 1996, le FPE et le RAPC seront remplacés par un seul mécanisme de transfert, soit le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

Dorénavant, les transferts fédéraux au titre de la santé, de l'éducation postsecondaire et de l'aide sociale sont versés d'un seul bloc (financement forfaitaire) aux provinces. Les provinces y gagnent en flexibilité, car elles peuvent désormais répartir les transferts fédéraux au titre du TCSPS en fonction de leurs priorités entre la santé, l'éducation postsecondaire et l'aide sociale.

L'introduction du TCSPS s'accompagne toutefois de profondes compressions dans le niveau des transferts fédéraux aux provinces. Les droits au titre du TCSPS (points d'impôt et espèces), qui totalisaient 29,9 milliards \$ pour l'exercice financier en 1995-1996, sont réduits à 26,9 milliards \$ pour l'exercice 1996-1997 puis à 25,8 milliards \$ pour l'exercice 1997-1998 (5). Ces fonds sont répartis entre les provinces dans la même proportion que le total des transferts au titre du FPE et du RAPC pour 1995-1996.

- Normes pancanadiennes et Loi canadienne sur la santé

En 1984, le gouvernement fédéral adopte la Loi canadienne sur la santé qui lie le versement des transferts fédéraux au respect par les provinces des cinq principes du système canadien de santé, soit l'universalité, l'accessibilité, l'intégralité, la gestion publique et la transférabilité. Le gouvernement fédéral se réserve le droit d'imposer des pénalités financières, prélevées à même les transferts en espèces au titre de la santé, aux provinces qui ne respecteraient pas ces cinq conditions.

Certes, l'administration de la santé au Canada nécessite un haut degré d'harmonisation entre les provinces, notamment au chapitre des services assurables et de l'accessibilité des citoyens à des services de qualité, peu importe leur lieu de résidence. L'imposition de conditions fédérales soulève néanmoins la question de la légitimité des interventions du gouvernement fédéral dans la définition de programmes de responsabilité provinciale.

D'autre part, dans la perspective d'une fédération basée sur la coopération entre les gouvernements, le gouvernement fédéral ne peut interpréter seul l'application des cinq principes de la Loi canadienne sur la santé, d'autant plus qu'il s'agit essentiellement d'un domaine de compétence des provinces.

De plus, l'interprétation stricte des cinq principes de la Loi canadienne sur la santé ajoute à la rigidité du système pour les gestionnaires. Les provinces doivent bénéficier d'une certaine souplesse dans l'interprétation des règles pour développer de nouvelles initiatives et de nouvelles approches de gestion dans le but de rendre plus efficace la prestation des services. Or, l'interprétation stricte des cinq principes de la Loi canadienne sur la santé et l'obligation de s'y conformer pour l'obtention de financement nuisent au développement de nouvelles initiatives.

Le Parti libéral du Québec est en accord avec les cinq principes de la Loi canadienne sur la santé. Nous sommes toutefois d'avis, comme le souligne le rapport de la Commission Clair (6), qu'il est nécessaire de moderniser l'interprétation de ces principes de manière à donner plus de latitude aux gestionnaires dans la recherche de modes de gestion plus efficaces. Nous croyons également que les provinces doivent être consultées dans l'interprétation des cinq principes de la Loi canadienne sur la santé. Rien ne serait plus normal dans un fédéralisme que l'on veut coopératif. Ce serait l'un des rôles du nouveau Conseil de la fédération d'interpréter la Loi canadienne sur la santé.

La seule autre norme pancanadienne concerne l'aide sociale. Une province ne peut exiger de délai minimal de résidence dans la province ou au Canada comme condition d'admissibilité à l'aide sociale. Nous ne remettons pas en cause cette condition qui a pour but d'éviter l'adoption de conditions d'admissibilité qui auraient pour effet de restreindre la mobilité des personnes entre les provinces.

1.2 Les causes et l'ampleur du déséquilibre fiscal vertical

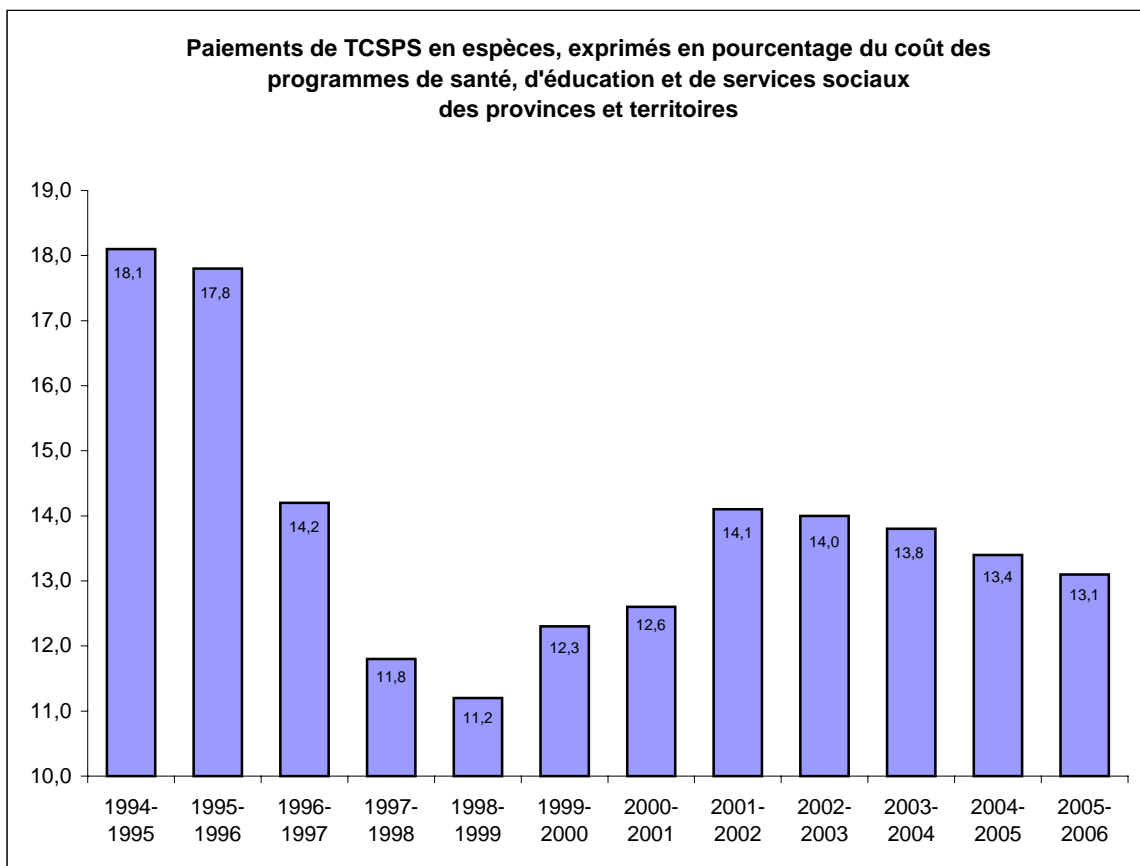
Les causes du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces sont multiples, mais la plus importante est certainement le désengagement progressif du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux.

Alors que le gouvernement fédéral finançait à hauteur de 50% les dépenses provinciales en matière sociale durant les années 50 et 60, sa participation a été graduellement réduite pour n'atteindre que 30 % aujourd'hui (transferts en espèces et en points d'impôt).

Ce désengagement du gouvernement fédéral s’est particulièrement fait sentir dans les équilibres budgétaires des provinces au cours des dernières années, soit depuis les compressions unilatérales dans les transferts en espèces décrétées par le gouvernement fédéral en 1995 dans le cadre de la lutte contre le déficit.

Si l’on ne tient compte que des transferts en espèces dans le cadre du TCSPS, la part des dépenses des provinces au titre de la santé, de l’éducation postsecondaire et de l’aide sociale financée par le gouvernement fédéral est passée de 18,1 % en 1994-1995 à seulement 11,2 % en 1998-1999. Malgré le rétablissement partiel des transferts fédéraux en 2000-2001, la part des transferts en espèces du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux n’atteint que 14,1 % au cours de cet exercice. (7)

Graphique 1



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

Or, pendant que les transferts aux provinces dans le cadre du TCSPS ont été sensiblement réduits, les dépenses en santé ont enregistré une croissance importante. Ainsi, les dépenses publiques liées à la santé pour l’ensemble des provinces et des territoires sont passées de 48,7 milliards \$ en 1994-1995 à 63,4 milliards \$ en 2000-2001, selon les Comptes publics.

La croissance des dépenses en santé, qui est au nombre des causes du déséquilibre fiscal, est bien documentée. De façon générale, elle est attribuable à la hausse des coûts des médicaments et des nouvelles technologies médicales ainsi qu'à l'impact du vieillissement de la population qui commence à peine à se manifester.

Les tendances démographiques feront en sorte que les pressions à la hausse sur les dépenses des provinces iront en s'accroissant. Selon Statistique Canada (8), les personnes âgées de 65 ans et plus représenteront 16,5% de la population canadienne en 2016, soit dans 15 ans, alors qu'elles composent 12,7% de la population aujourd'hui. Certains pourraient penser que cette augmentation n'est pas très importante. Or, en chiffres absolus, cela signifie que la population âgée de 65 ans et plus passera en l'espace de 15 ans de 4 millions à 5,7 millions d'habitants. C'est une augmentation de 45%. Puisque c'est cette tranche de la population qui nécessite le plus de services en santé, notamment au chapitre de la consommation de médicaments, on peut facilement prévoir que les coûts du régime public risquent d'exploser.

Il est à noter que cette tranche de la population n'augmentera pas de façon linéaire. En fait, la population de 65 ans et plus augmentera de 350 000 personnes d'ici 2006, de 550 000 de 2006 à 2011 et de 900 000 de 2011 à 2016. Les pressions sur les coûts se feront de plus en plus fortes, surtout après 2006.

Le vieillissement de la population canadienne n'aura pas un impact aussi important sur les dépenses budgétaires du gouvernement fédéral. Certes, l'impact se fera sentir sur les dépenses liées à certains programmes de transferts, notamment la Sécurité de la vieillesse, mais l'impact sera nettement moindre que pour les programmes de santé, qui accaparent 40% des dépenses budgétaires des provinces.

Du côté des revenus fiscaux, les recettes du gouvernement fédéral enregistreront une croissance supérieure aux recettes provinciales selon la structure fiscale actuelle. Cela s'explique essentiellement par le fait que le gouvernement fédéral occupe une part prépondérante du champ de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui représente l'assiette fiscale qui croît le plus rapidement.

Dans une analyse réalisée pour les gouvernements des provinces, le professeur G.C. Ruggeri évalue l'ampleur du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces (9). L'étude estime l'évolution future des dépenses et des revenus gouvernementaux jusqu'en 2020. L'auteur a tenu compte des réinvestissements en matière de santé et des baisses d'impôt décrétées par le gouvernement fédéral dans son énoncé budgétaire d'octobre 2000.

Nous reprenons ici les principales conclusions de l'analyse de Ruggeri, laquelle est la plus exhaustive à avoir été réalisée sur le sujet à notre connaissance.

- a) Le ralentissement économique actuel, conjugué aux réductions d'impôt et aux nouvelles initiatives de dépenses décrétées, se traduiront par de légers surplus au niveau fédéral d'ici 2004-2005.

- b) Par la suite, alors que l'économie canadienne retrouvera son taux de croissance de long terme, le gouvernement fédéral dégagera un surplus de 41 milliards \$ en 2010 et de 126 milliards \$ en 2020. Ce résultat proviendra du fait que les recettes fédérales enregistrent une croissance deux fois plus rapide que les dépenses fédérales selon la structure fiscale actuelle entre 2005 et 2020.
- c) Pour leur part, les provinces, prises dans leur ensemble, dégageront un très léger surplus, aussi bien en 2010 qu'en 2020. Cet équilibre dans les finances provinciales est par ailleurs très précaire. Les budgets provinciaux seraient en déficit si, par exemple, le taux de croissance annuelle des dépenses en santé atteignait 5,5 %.

Le déséquilibre fiscal vertical peut aussi être amplifié par des mesures adoptées par les gouvernements provinciaux qui ont pour effet de nuire à la croissance économique et ainsi à la performance de leurs assiettes fiscales. Nous croyons que l'actuel gouvernement du Québec n'a pas adopté les mesures nécessaires pour permettre à l'économie québécoise d'atteindre son potentiel de croissance économique.

L'économie québécoise, dans le contexte de la mondialisation et de l'ouverture des marchés, n'est pas suffisamment compétitive. Le fardeau fiscal élevé des contribuables, qui sont les plus taxés en Amérique du Nord, la taxe sur le capital des entreprises, une réglementation excessive, notamment au niveau bureaucratique, sont autant de facteurs qui nuisent à la croissance économique du Québec.

Si le Québec avait enregistré un taux de croissance économique égal à la moyenne canadienne au cours des dernières années, les finances publiques de la province seraient en bien meilleur état. La résorption du déséquilibre fiscal passe aussi par l'adoption de mesures destinées à améliorer la performance relative de l'économie québécoise.

- Les objections du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral, en réaction aux demandes pressantes des provinces en faveur d'un réinvestissement fédéral en matière de santé, a nié l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical. Le gouvernement fédéral avance pour preuve les surplus moindres prévus au cours des prochaines années.

L'argument fédéral est incomplet. Certes, le ralentissement économique, conjugué aux récentes initiatives du gouvernement fédéral en matière de réduction d'impôt et de nouvelles dépenses, se traduiront par des surplus fédéraux de moindre ampleur d'ici 2004-2005, comparativement à ceux enregistrés en 1999-2000 et 2000-2001. Mais le déséquilibre fiscal n'est pas conjoncturel, il est plutôt de nature structurelle.

Dès que l'économie canadienne aura retrouvé son taux de croissance de long terme, le gouvernement fédéral dégagera des surplus importants, comme le démontre l'analyse de Ruggeri. On aura beau remettre en question les hypothèses de Ruggeri, il n'en reste pas moins que, selon tous les scénarios retenus dans son analyse, le gouvernement fédéral dégagera d'importants surplus dès 2005 alors que les équilibres budgétaires des provinces demeureront précaires.

1.3 Pour un transfert de points d'impôt aux provinces

Les ministres des Finances des provinces ont déjà entrepris des démarches auprès du gouvernement fédéral afin de trouver une solution au déséquilibre fiscal vertical. Avant d'analyser les quatre options présentées à la conférence des premiers ministres des provinces à Victoria en août dernier, nous dégagerons les principes et objectifs qui découlent de l'analyse ci-dessus et qui doivent guider les gouvernements dans la recherche de solutions durables, selon le Parti libéral du Québec.

- Principes et objectifs d'une réforme du TCSPS

Nous devons tirer un certain nombre de leçons de l'évolution des transferts fédéraux en matière de programmes sociaux au cours des dernières décennies :

- a) Les provinces doivent être à l'abri des compressions unilatérales du gouvernement fédéral dans le financement des programmes sociaux, lesquelles ont grandement contribué à exacerber les tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces au cours des dernières années. Elles nuisent à la saine gestion des finances publiques provinciales en rendant difficiles la prévisibilité des recettes et la planification des ressources nécessaires à la prestation des programmes sociaux. Les provinces doivent bénéficier d'un financement stable et prévisible qui correspond à leurs obligations constitutionnelles.
- b) Le fédéralisme fiscal canadien doit encourager l'imputabilité des gouvernements. Or, ce principe est fondamentalement compromis lorsque les programmes sociaux administrés par les provinces sont, en partie, financés par le gouvernement fédéral. Il devient difficile pour la population d'imputer aux gouvernements leur véritable part de responsabilité. La réforme des transferts fiscaux doit nécessairement accroître l'imputabilité des gouvernements.
- c) Pour le bon fonctionnement du fédéralisme canadien, la capacité fiscale des gouvernements doit correspondre à leurs responsabilités constitutionnelles. Sinon, le principe d'efficacité dans la gestion des finances publiques est compromis. Un gouvernement peut, en effet, être incité à accroître de façon insoutenable pour la fédération son niveau de dépenses si un autre ordre de gouvernement en assume les coûts. Il n'y a qu'un seul contribuable au sein de la fédération.

- d) Les excédents financiers structurels du gouvernement fédéral, conjugués à son pouvoir de dépenser, peuvent l'inciter à lancer de nouvelles initiatives dans les champs de compétence des provinces, sans leur consentement. Le programme des Bourses du millénaire, les subventions aux régimes d'étude et à la recherche universitaire sont des exemples d'empiètement qui créent des tensions au sein de la fédération. Il est nécessaire de clarifier les rôles des gouvernements.
- e) Les excédents financiers du gouvernement fédéral peuvent conduire à un réinvestissement des surplus dans des domaines jugés non prioritaires par la population. Les domaines jugés prioritaires par la population sont, notamment, la santé et l'éducation, des champs de compétence des provinces.
- f) Pour le bon fonctionnement de l'union économique canadienne, il est nécessaire de favoriser la coopération entre les gouvernements. Plus une fédération est décentralisée, plus le degré de coopération doit être élevé. C'est pourquoi nous croyons que le Canada doit se doter d'un Conseil de la fédération, où les gouvernements interpréteront conjointement l'Accord sur le commerce intérieur, l'Entente sur l'Union sociale canadienne et la Loi canadienne sur la santé, notamment.

- Les pistes de solution des provinces au déséquilibre fiscal

Les provinces ont avancé quatre pistes de solution à la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux à Victoria en août dernier. (10)

1^{ère} Option : Rétablissement de la part du financement fédéral de la santé, de l'éducation post-secondaire et des programmes sociaux à son niveau de 1994-1995, soit 18%. Pour ce faire, les transferts en espèces du TCSPS seraient majorés à 18,7 milliards \$ pour l'exercice 2000-2001. Un facteur de progression accru serait appliqué jusqu'en 2004-2005 (PIB nominal plus 5%). Par la suite, le taux de progression des transferts en espèces serait lié au PIB nominal.

2^e Option : Partager à parts égales les nouveaux coûts liés aux soins de santé entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux afin que d'ici 2004-2005, le montant des paiements en espèces du TCSPS couvre la même proportion des dépenses de programmes sociaux effectuées par les provinces qu'en 1994-1995. Un facteur de progression fondé sur la croissance du PIB nominal serait appliqué après 2004-2005.

3^e Option : Ramener le TCSPS à son niveau de 1994-1995 dès 2000-2001 et appliquer aux transferts en espèces un facteur de progression fondé sur le PIB nominal.

4^e Option : Remplacer le mécanisme actuel du TCSPS par un transfert de points d'impôt correspondant à la part des dépenses provinciales en matière de programmes sociaux assumés par le gouvernement fédéral.

Les trois premières options maintiennent le TCSPS dans sa forme actuelle et prévoient un facteur de progression, appliqué aux transferts en espèces, fondé sur la croissance du PIB nominal. Le rétablissement du financement fédéral à son niveau de 1994-1995 est plus ou moins rapide selon l'option proposée.

Trois principaux arguments militent en faveur de ces options. D'abord, comme elles reposent sur un programme établi, une réforme majeure du TCSPS n'est pas nécessaire, ce qui rend plus probable une entente avec le gouvernement fédéral. Ensuite, l'introduction d'un facteur de progression relativement simple, lié à la croissance de l'économie canadienne, assure une progression des transferts fédéraux. Enfin, ces trois premières options corrigent, en bonne partie, le déséquilibre fiscal vertical.

L'expérience des dernières décennies ne nous encourage pas à privilégier ces trois premières options fondées sur le TCSPS. D'abord, les provinces ne seraient pas à l'abri de décisions unilatérales du gouvernement fédéral. Ensuite, le maintien du TCSPS ne permet pas d'atteindre pleinement les objectifs d'imputabilité et de transparence dans la gestion des finances publiques.

- Pour un transfert de points d'impôt en faveur des provinces

La quatrième option consiste à remplacer les paiements en espèces du TCSPS par un transfert de points d'impôt de même valeur. C'est la position que défend le Parti libéral du Québec.

L'expérience des dernières années nous démontre qu'il est facile pour le gouvernement fédéral de réduire ses transferts en espèces de façon unilatérale et arbitraire. Le transfert de points d'impôt assure un financement prévisible aux gouvernements provinciaux et les place à l'abri de compressions unilatérales.

Le transfert de points d'impôt présente aussi l'avantage d'accroître l'imputabilité des gouvernements. Les gouvernements doivent lever des recettes qui correspondent à leurs obligations constitutionnelles. Les transferts en espèces entre gouvernements sont peu transparents. Le contribuable doit clairement savoir quel gouvernement est responsable des services qu'il reçoit.

Le transfert de points d'impôt encourage aussi une meilleure gestion budgétaire et économique. Une province aura tout avantage à adopter des pratiques de gestion responsables et favorables à la croissance économique, car la croissance de ses recettes sera directement liée à la croissance de son PIB et de ses assiettes fiscales. Ce n'est pas nécessairement le cas lorsqu'un autre ordre de gouvernement assume, en partie, le coût des décisions budgétaires d'un autre ordre de gouvernement.

Dans une étude pour l'Institut des relations intergouvernementales, l'économiste Harvey Lazar (11) mentionne au sujet de l'imputabilité : « *The economic literature is more divided now than it was about the merit of a central government collecting more revenue than it requires to finance its own programs and other orders of government collecting less. There is an increase concern that this leads the governments that are recipients of intergovernmental transfers to spend more than otherwise be the case. And there is a more general criticism that these transfers obscure accountability relationships.* »

En outre, le transfert de points d'impôt élimine, par définition, la nécessité d'élaborer une formule d'indexation des transferts fédéraux et sa révision quinquennale, comme c'est le cas présentement. Si les transferts en espèces avaient été convertis en points d'impôt à l'origine, les provinces auraient disposé de recettes supplémentaires de 13 milliards \$ pour l'exercice financier 2001-2002.

Par ailleurs, un transfert de points d'impôt qui rétablit l'équilibre entre la capacité fiscale des gouvernements et leurs obligations constitutionnelles est de nature à encourager un fédéralisme nettement plus coopératif. Ne disposant pas de surplus budgétaires structurels, le gouvernement fédéral se verra imposer implicitement une limite à son pouvoir de dépenser. Toute initiative du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces devrait être financée par des compressions dans d'autres programmes fédéraux, par des hausses d'impôt ou par des déficits budgétaires. Les décisions du gouvernement fédéral seront plus transparentes, ce qui le rendra plus imputable.

Nous croyons qu'un transfert de points d'impôt conduira à un plus grand respect de l'autonomie des provinces dans leurs champs de compétence.

Le transfert de points d'impôt n'est toutefois pas sans reproche, puisque les assiettes fiscales des provinces sont de tailles différentes, un point d'impôt n'a pas la même valeur dans chacune des provinces. Ainsi, le déséquilibre fiscal horizontal au Canada serait amplifié. Certains argueront sans doute qu'un système de transferts en espèces basé sur le poids démographique des provinces serait plus avantageux pour le Québec.

D'une part, nous croyons que cet argument ne tient pas compte des nombreux avantages énumérés ci-haut, liés à un transfert de points d'impôt. D'autre part, nous croyons qu'un transfert de points d'impôt doit nécessairement s'accompagner d'un renforcement du Programme de péréquation pour réduire davantage les écarts de capacité fiscale entre les provinces, ce dont nous discuterons dans la prochaine section.

Nous favorisons le transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers, notamment en raison de sa simplicité sur le plan technique. Il faut aussi noter que l'occupation prépondérante de ce champ fiscal par le gouvernement fédéral est l'une des causes importantes du déséquilibre fiscal vertical. Le transfert de points d'impôt rendrait plus équilibrée l'occupation de champ fiscal par les deux ordres de gouvernement.

Le transfert de points d'impôt peut s'effectuer de différentes façons. Le gouvernement fédéral peut carrément céder des points d'impôt. Dans un tel cas, le gouvernement fédéral réduit l'impôt qu'il prélève sur le revenu des particuliers, tandis que les provinces augmentent leurs ponctions fiscales. Le gouvernement fédéral peut aussi effectuer des transferts en espèces dont la valeur correspond à la valeur des points d'impôt.

Nous favorisons le transfert de points d'impôt. D'une part, nous croyons que c'est la meilleure façon d'accroître l'imputabilité des gouvernements. D'autre part, contrairement aux transferts en espèces, le transfert de points d'impôt met les provinces à l'abri de compressions unilatérales et arbitraires du gouvernement fédéral. Nous encourageons la Commission à se pencher sur ces questions.

Certains feront aussi valoir que la probabilité d'une telle entente entre le gouvernement fédéral et les provinces est minime. Le gouvernement fédéral pourrait vouloir maintenir une certaine visibilité dans le financement des programmes sociaux.

Nous croyons que le contexte politique actuel est favorable à une révision des arrangements fiscaux au sein de la fédération canadienne, notamment en raison de l'interprovincialisme émergent. Les provinces doivent cependant faire front commun pour convaincre le gouvernement fédéral des mérites d'une telle proposition.

Pour ce faire, le Québec doit assumer son leadership au sein de la fédération canadienne. Malheureusement, l'attitude du présent gouvernement du Parti québécois, qui demeure un simple observateur à la Table provinciale-territoriale sur l'Union sociale et qui rejette l'idée de toute collaboration à la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, présidée par l'honorable Roy Romanow, est contre-productive. Le Parti libéral du Québec entend redonner au Québec tout son leadership au sein de la fédération canadienne, notamment en forgeant des alliances avec les autres provinces.

D'autre part, nous croyons qu'une plus grande décentralisation fiscale au Canada nécessitera un plus haut degré de collaboration entre les provinces et le gouvernement fédéral pour renforcer l'Union économique et sociale canadienne. À cette fin, nous proposons la création d'un Conseil de la fédération, tel que défini dans le rapport préliminaire du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel présidé par le député de Chapleau, Benoît Pelletier.

Ce Conseil de la fédération aurait pour objectif de favoriser la coopération en matière de planification et de coordination des politiques économiques, budgétaires et fiscales. Il serait responsable, par exemple, de l'interprétation et de l'application de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Loi canadienne sur la santé et de l'Union sociale canadienne. Le Conseil de la fédération pourrait également, éventuellement, favoriser les échanges entre les gouvernements provinciaux sur les pratiques de gestion en matière de santé et d'éducation, par exemple. Il serait à la base d'un fédéralisme plus flexible et plus coopératif.

Notre proposition prévoit le transfert de points d'impôt, dès l'exercice financier 2004-2005, d'une valeur correspondant à une participation à hauteur de 18 % du gouvernement fédéral dans les dépenses des provinces en matière de programmes sociaux.

Entre-temps, nous proposons le relèvement graduel des transferts en espèces dans le cadre du TCSPS pour atteindre, d'ici 2004-2005, une participation de 18% du gouvernement fédéral dans les dépenses des provinces en matières de programmes sociaux.

Un renforcement de la péréquation est aussi nécessaire pour réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces, ce dont nous discuterons dans la prochaine section.

SECTION 2 : LE DÉSÉQUILIBRE HORIZONTAL AU CANADA : POUR UN RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION

Le Programme de péréquation témoigne des valeurs de partage au sein de la fédération canadienne. Il a pour objectif de permettre aux provinces d'offrir des services publics de qualité comparable sans devoir recourir à des taux de taxation excessifs. Le Programme de péréquation contribue sensiblement à redistribuer la richesse au sein de la fédération canadienne.

Le Programme de péréquation a été instauré en 1957 à la suite des recommandations de la Commission Rowell-Sirois. Le principe de la péréquation a, depuis, été enchâssé dans la Constitution canadienne, soit en 1982. L'objectif du Programme de péréquation est défini au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

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

Dans son fonctionnement, le Programme de péréquation vise à réduire les écarts de capacité fiscale des provinces. Le gouvernement fédéral, à même ses recettes fiscales, verse des transferts au titre de la péréquation aux provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne par habitant des cinq provinces représentatives (Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Québec). Les transferts ont pour effet de hausser la capacité fiscale des provinces bénéficiaires au niveau de la norme établie.

Le Programme de péréquation vise ainsi à réduire le déséquilibre fiscal horizontal qui découle des écarts de richesse économique entre les provinces. La redistribution de la richesse entre les provinces est l'une des caractéristiques fondamentales du fédéralisme canadien.

Sept provinces canadiennes sont présentement éligibles à des transferts fédéraux au titre de la péréquation : La Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Trois provinces ne sont pas éligibles à ces transferts, soit l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta, car elles disposent d'une capacité fiscale qui excède la norme établie par le Programme de péréquation.

Les paiements de péréquation sont inconditionnels. Les provinces peuvent ainsi disposer comme bon leur semble des paiements de péréquation reçus.

En plus de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces, la péréquation joue un rôle d'assurance contre une baisse soudaine des recettes fiscales d'une province. Ainsi, si une province voit sa capacité fiscale chuter par rapport aux autres provinces en raison d'un profond ralentissement économique ou d'une catastrophe naturelle, ses droits de péréquation augmenteront, diminuant ainsi l'impact de la chute de ses recettes sur sa capacité de financer des services publics. La péréquation fait ainsi appel à la notion de partage de risques au sein de la fédération.

Les principes de la péréquation ne sont pas remis en cause. Cependant, le Programme de péréquation nécessite des ajustements.

Le Parti libéral du Québec est d'avis qu'un transfert de points d'impôt en faveur des provinces pour corriger le déséquilibre fiscal vertical et les failles du Transfert canadien pour la santé et les programmes sociaux (TCSPS) doit nécessairement s'accompagner d'un renforcement de la péréquation.

De plus, plusieurs caractéristiques de la péréquation rendent nécessaire une révision du programme. D'une part, nous croyons que le programme devrait réduire davantage qu'il ne le fait les écarts de capacité fiscale entre les provinces. D'autre part, nous croyons qu'il est nécessaire de corriger l'effet de récupération fiscale implicite au programme qui peut décourager une province à mettre en place des mesures visant à stimuler son développement économique.

Pour ce faire, il est nécessaire de réviser la mécanique du Programme de péréquation, notamment la formule destinée à établir les droits de péréquation et les dispositions plafond et plancher du programme.

Nous analyserons d'abord la mécanique du Programme de péréquation et l'importance des paiements de péréquation dans les finances publiques du gouvernement fédéral et des provinces, notamment le Québec. Nous examinerons ensuite les propositions avancées par les provinces pour réformer le Programme de péréquation et présenterons nos observations et nos recommandations.

2.1 Le fonctionnement et l'importance de la péréquation

Le principe d'équité horizontale stipule que les contribuables doivent bénéficier de services publics de qualité comparable pour un effort fiscal comparable peu importe leur lieu de résidence au sein de la fédération. Ce principe d'équité horizontale commande une réduction des écarts de capacité fiscale des provinces. La justification de la péréquation repose sur la notion d'équité entre les citoyens canadiens sur le plan des finances publiques.

Dans le contexte d'une fédération où la responsabilité d'administrer les services de santé, l'éducation et les programmes sociaux repose essentiellement sur les provinces, la péréquation a pour objectif de permettre aux provinces moins nanties de disposer des recettes nécessaires au financement des services publics. La péréquation est nécessaire pour le respect du principe d'équité horizontale, selon lequel les Canadiens puissent bénéficier de services publics de qualité comparable contre un effort fiscal comparable peu importe leur lieu de résidence.

Au sein de la fédération canadienne, la péréquation joue un rôle d'autant plus important que la contribution financière du gouvernement fédéral dans le financement des soins de santé et des programmes sociaux ne représente qu'une fraction des coûts. Puisque les programmes sociaux administrés par les provinces sont largement financés par leurs ressources autonomes, il devient alors indispensable de réduire, voire d'éliminer les écarts de capacité fiscale des provinces pour que des services publics de qualité comparable puissent être dispensés dans l'ensemble des provinces.

Le système fiscal canadien est caractérisé par l'occupation conjointe de la plupart des champs de taxation par les deux ordres de gouvernement au Canada et le fait qu'ils peuvent définir respectivement dans une large mesure leurs assiettes fiscales et les taux de taxation qui s'y appliquent. Plus le système fiscal est décentralisé au sein d'une fédération, plus l'existence d'un programme de péréquation est nécessaire.

La péréquation joue ainsi un rôle essentiel dans le cadre fédéral canadien.

- Fonctionnement de la formule de péréquation

Depuis son instauration en 1957, le Programme de péréquation n'a pas été exempt de développements et d'ajustements au cours des années. En fait, la péréquation, tout comme le TCSPS, fait l'objet d'une révision statutaire à tous les cinq ans. La formule destinée à établir les droits de péréquation des provinces a ainsi sensiblement évolué au cours des années.

Nous résumons ici les principales dispositions de la formule actuelle de péréquation.

Le Programme de péréquation considère 33 sources de revenus des provinces, par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers, les taxes de vente, les taxes sur le tabac, les redevances sur l'exploitation des ressources pétrolières et ainsi de suite.

La capacité fiscale des provinces et non les recettes effectivement levées, est calculée pour chacune des 33 sources de revenus. Par exemple, la capacité fiscale de l'Alberta est mesurée au chapitre de la taxe de vente même si cette province a choisi de ne pas imposer de taxe sur les ventes au détail.

La capacité fiscale d'une province est ensuite comparée à une norme canadienne dans le cas de chacune des 33 sources de revenus pour déterminer si la province a une capacité fiscale inférieure ou supérieure à la norme. À cette fin, c'est la capacité fiscale par habitant qui est utilisée.

En 1982, le gouvernement fédéral a décidé unilatéralement de changer la norme canadienne retenue pour le calcul des droits de péréquation. La norme des dix provinces a alors été remplacée par la norme des cinq provinces représentatives : (l'Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique). De plus, les redevances pétrolières sont intégrées à 100% au calcul des droits de péréquation. Cependant, l'exclusion de l'Alberta de la norme de référence a eu pour effet d'éliminer à toutes fins pratiques l'impact de l'inclusion des ressources pétrolières et gazières dans le calcul des droits de péréquation.

Les droits de péréquation d'une province sont ensuite calculés pour chacune des 33 sources de revenus en multipliant l'écart de capacité fiscale par habitant par le taux moyen de taxation des dix provinces et par la population de la province. Pour qu'une province ait droit à des paiements de péréquation, la somme des droits de péréquation pour l'ensemble des sources de revenus doit être positive. Dans le cas contraire, la province n'a pas de droits de péréquation et ne reçoit pas de paiements de transferts.

Les paiements de péréquation sont versés aux provinces bénéficiaires par le gouvernement fédéral à même ses revenus consolidés provenant des taxes et des impôts qu'il prélève dans l'ensemble du Canada. Il n'y a donc pas de transferts entre les provinces elles-mêmes.

Depuis 1982, des dispositions plafond et plancher ont été imposées aux droits de péréquation. En 1999, le gouvernement fédéral a fixé à 10 milliards \$ le plafond des droits de péréquation. Ce montant est indexé au taux de croissance du PIB nominal canadien. L'application de ce plafond a toutefois été suspendue pour l'exercice financier 1999-2000.

Le plafond vise à limiter les droits de péréquation versés par le gouvernement fédéral. Il vise aussi à prévenir l'impact d'une brusque hausse des droits de péréquation sur les équilibres budgétaires du gouvernement fédéral. Cette disposition rend ainsi plus prévisibles pour le gouvernement fédéral ses engagements au titre de la péréquation à des fins de planification budgétaire et financière.

Le plafond s'est appliqué à quatre occasions à la fin des années 80, en bonne partie à cause du boom économique de l'Ontario et de la hausse des impôts décrétée par le gouvernement de l'Ontario. Il a privé les provinces de 3 milliards \$ en droits de péréquation. (12)

La disposition plancher vise à limiter une brusque réduction des droits de péréquation d'une province. Ainsi, les droits de péréquation d'une province ne peuvent diminuer de plus de 5% par année si sa capacité fiscale est inférieure à 70% de la norme, de plus de 10% si sa capacité fiscale se situe entre 70% et 75% de la norme et de plus de 15% si sa capacité fiscale est supérieure à 75% de la norme.

Le plancher a accru de 501 millions \$ les paiements de péréquation versés par le gouvernement fédéral depuis 1982.

À tous les cinq ans, une révision statutaire du système de péréquation est amorcée. Bien que les provinces soient directement impliquées dans le processus de révision, le gouvernement fédéral est l'ultime décideur car l'application du Programme de péréquation découle d'une loi du Parlement fédéral.

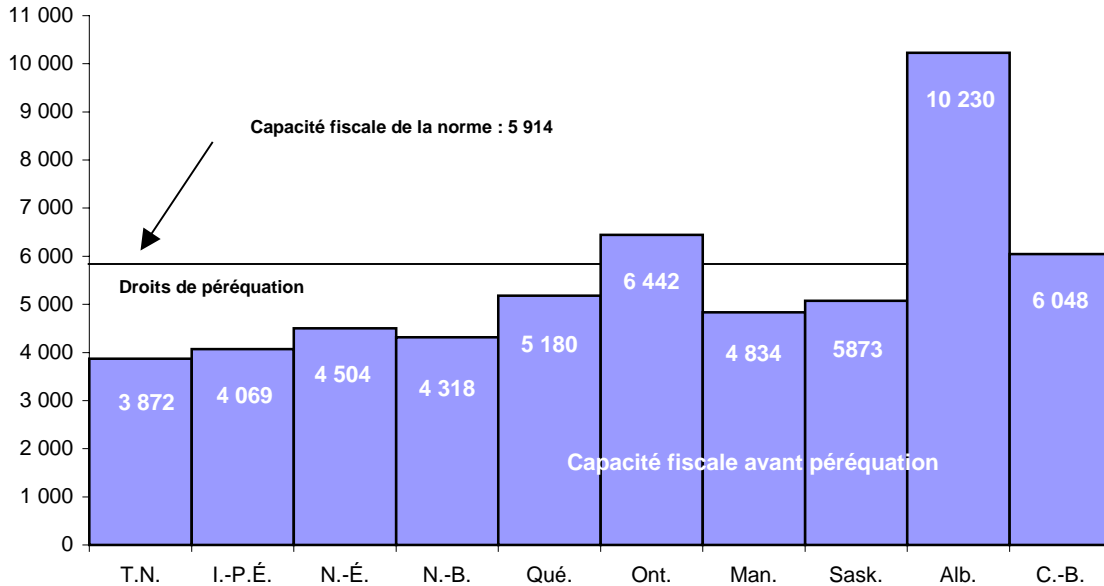
- L'importance des droits de péréquation

Pour l'exercice financier 2000-2001, le gouvernement fédéral a versé 10,8 milliards \$ en droits de péréquation aux sept provinces éligibles. Cela représente 9% de ses dépenses de programmes et 6% de l'ensemble de ses recettes budgétaires.

Les paiements de péréquation ont élevé le potentiel fiscal des provinces bénéficiaires à 5 914 \$ par habitant en 2000-2001, soit au niveau de la norme du Programme. Avant la péréquation, le potentiel fiscal du Québec se situait à 5 180 \$ par habitant. Comme le démontre le graphique ci-dessous, la péréquation n'a pas pour effet d'éliminer totalement les écarts de capacité fiscale entre les provinces. L'Alberta, en raison de l'importance de ses ressources pétrolières et gazières, a une capacité fiscale évaluée à 10 230 \$ par habitant, ce qui est nettement supérieur à la norme du Programme de péréquation. L'Ontario et la Colombie-Britannique, les deux seules autres provinces qui ne bénéficient pas de paiements de péréquation, suivent avec une capacité fiscale évaluée respectivement à 6 442 \$ et 6 048 \$.

Graphique 2

**CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION,
2000-2001 (dollars par habitant)**



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal ; ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (3^e estimation)

Les paiements de péréquation représentent, par ailleurs, un pourcentage important des recettes des provinces bénéficiaires, à l'exception de la Saskatchewan dont la capacité fiscale est légèrement inférieure à la norme. Le Québec a reçu des paiements de péréquation de 5,65 milliards \$ en 2000-2001, ce qui représente 11,1 % de l'ensemble de ses revenus budgétaires et 13,8 % de ses dépenses de programmes (13). La péréquation a ainsi un impact très important sur les équilibres budgétaires du Québec.

Une autre façon de mettre en lumière le rôle de partage inhérent au système de péréquation est d'examiner son application sous l'angle net. Puisque les paiements de péréquation sont versés par le gouvernement fédéral à même les taxes et impôts prélevés auprès des contribuables de toutes les provinces, une partie des sommes totales (brutes) redistribuées dans chaque province bénéficiaire de péréquation provient des recettes fédérales auprès des contribuables de cette même province. On peut évaluer les transferts nets de péréquation reçus dans une province en soustrayant des paiements de péréquation la part des recettes fédérales prélevée dans cette même province. Pour l'exercice financier 2000-2001, le Québec a ainsi un solde net positif de péréquation de 3,1 milliards \$. L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont un solde négatif net de 4,9 milliards \$, 1,5 milliard \$ et 1,3 milliard \$, respectivement. C'est-à-dire que les contribuables de l'Ontario ont contribué 4,9 milliards \$ à la péréquation tandis que les contribuables du Québec ont à l'inverse bénéficié d'un transfert de 3,1 milliards \$. Le partage de la richesse au sein de la fédération canadienne par le truchement de la péréquation est ainsi substantiel.

2.2 La problématique du déséquilibre fiscal horizontal et pistes de réforme

Depuis quelques années, les gouvernements des provinces, notamment de l'Atlantique, ont soulevé certaines questions relatives au fonctionnement du Programme de péréquation et avancé des propositions d'amélioration.

Lors de la Conférence des premiers ministres en août dernier, les provinces ont proposé trois modifications au Programme de péréquation (14):

- 1. L'abolition du plafond du Programme de péréquation ;*
- 2. L'adoption de la norme des dix provinces qui tiendrait cependant compte de la volatilité des revenus reliés aux ressources naturelles ;*
- 3. Une couverture plus étendue des sources de revenus des provinces dans le calcul des droits de péréquation.*

Ces propositions visent à hausser le montant total en droits de péréquation versé par le gouvernement fédéral et à réduire davantage les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

Tout en tenant compte des préoccupations soulevées par les gouvernements provinciaux, le Parti libéral du Québec estime qu'une révision du Programme de péréquation exige que nous considérions la problématique et les pistes de solution entourant les six points suivants :

1. Les implications au chapitre de la péréquation du remplacement du TCSPS par le transfert de points d'impôt ;
2. L'adoption de la norme des dix provinces ;
3. L'existence d'un plafond et d'un plancher;
4. L'effet de récupération fiscale ;
5. La considération d'une nouvelle formule de calcul des droits de péréquation ;
6. Le processus de révision du régime de péréquation.

- Le transfert de points d'impôt et le besoin de renforcer le système de péréquation

Nous avons argumenté dans le chapitre précédent que la résolution du problème de déséquilibre fiscal vertical au Canada passe par un transfert de points d'impôt vers les provinces. Puisque les points d'impôt ont un rendement plus faible dans les provinces moins nanties que dans les provinces nanties, cette mesure aura pour effet d'accentuer les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

Pour qu'un transfert de points d'impôt soit acceptable pour les provinces moins nanties, aussi bien sur le plan politique qu'économique, le Programme de péréquation doit être renforcé. D'une part, le plafond appliqué aux droits totaux de péréquation doit être relevé. D'autre part, la formule de péréquation doit être modifiée de manière à ce que le Programme réduise davantage les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

Comme nous l'avons souligné plus haut, plus une fédération est décentralisée sur le plan fiscal, plus la péréquation joue un rôle important dans l'atteinte de l'objectif d'équité horizontale. Une plus grande décentralisation fiscale au Canada commande un Programme de péréquation plus efficace pour réduire les écarts de capacité fiscale. L'objectif est de permettre à l'ensemble des Canadiens de bénéficier de services publics de qualité comparable pour un effort fiscal comparable.

Le transfert de points d'impôt va implicitement affecter la valeur des droits de péréquation des provinces éligibles car les écarts de rendement de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers seront plus grands. Pour cette raison, le plafond imposé aux droits totaux de péréquation devra être relevé pour permettre à la péréquation de pleinement jouer son rôle. Bien entendu, le niveau auquel le plafond devra être relevé doit correspondre au nombre de points d'impôt qui seront transférés.

De plus, puisque les provinces, à la suite du transfert de points d'impôt, financeront en totalité les coûts des services de santé et des programmes sociaux à même leurs revenus autonomes, la péréquation deviendra le seul programme de transfert permettant de réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Le Programme de péréquation devra plus qu'il ne le fait aujourd'hui réduire les écarts de capacité fiscale. Pour ce faire, il faut nécessairement modifier la formule de péréquation.

- L'adoption de la norme des dix provinces

Une limitation importante de la formule de péréquation en place découle de la norme des cinq provinces pour l'estimation des droits de péréquation. Comme nous l'avons vu, cette norme n'assure pas une pleine élimination des écarts de capacité fiscale entre les provinces.

Étant donné les principes d'efficacité, d'équité et de partage de risques évoqués précédemment, le Parti libéral du Québec croit qu'une révision du système de péréquation doit rétablir la norme des dix provinces (ou norme de la moyenne canadienne) pour les fins de calcul des droits de péréquation. Cette position est en accord avec l'une des propositions des gouvernements provinciaux.

Une fois le principe accepté, il faut reconnaître que le passage à la norme des dix provinces aurait deux conséquences principales pour le Programme de péréquation, particulièrement dans la conjoncture économique actuelle. Étant donné que l'Alberta a une capacité fiscale très supérieure aux autres provinces canadiennes, ceci aurait premièrement pour conséquence d'augmenter sensiblement les droits de péréquation. Deuxièmement, étant donné la volatilité des prix relatifs du pétrole et du gaz naturel – tel qu'on a pu l'observer à maintes reprises – le passage à la norme des dix provinces se traduirait par une plus grande volatilité des droits de péréquation.

Dans ce contexte, certains ont notamment soutenu que les recettes des gouvernements provinciaux provenant des ressources naturelles non renouvelables devraient être exclues des calculs servant à définir les droits de péréquation. L'argument repose sur l'idée que les royautés tirées de ces ressources naturelles résultent en fait de la conversion d'un actif physique en un actif financier et ne constituent pas une source de recettes budgétaires comme les autres. De plus, le système de péréquation pourrait encourager les provinces à utiliser ces sommes pour financer des dépenses publiques courantes plutôt que d'investir dans le développement des ressources naturelles non renouvelables.

Ces arguments ne sont pas dénués de fondements. Nous ne souscrivons toutefois pas à l'idée d'exclure complètement cette source de revenus du calcul des droits de péréquation. Nous croyons par ailleurs qu'il faut tenir compte du fait du caractère non renouvelable des ressources pétrolières et gazières et du droit des générations futures de disposer des redevances par le truchement de leur capitalisation dans des fonds de patrimoine.

Nous estimons aussi que toute formule de péréquation qui incorpore les ressources non renouvelables doit tenir compte de la volatilité des prix des ressources pétrolières et gazières. Il est également nécessaire d'assurer la viabilité du Programme de péréquation. L'inclusion des ressources naturelles non renouvelables ne doit pas mettre en péril la capacité du gouvernement fédéral d'effectuer des paiements de péréquation à long terme.

Le Parti libéral du Québec, tel que l'a exprimé le chef de l'Opposition officielle à plusieurs reprises, considère que les provinces et leurs citoyens possèdent des droits de propriété sur les ressources naturelles qui sont extraites sur leurs territoires. Cette position n'est pas remise en question. Il est aussi du ressort des provinces de décider comment elles veulent utiliser les recettes qui sont obtenues à partir de l'exploitation de ces ressources.

Cependant, l'utilisation de redevances pour le financement de dépenses courantes en services doit être considérée dans l'établissement de droits de péréquation en vertu des principes d'équité horizontale et de partage.

C'est pourquoi, dans la mesure où la formule de péréquation serait basée sur la norme des dix provinces, nous sommes d'avis que la proposition faite par le Conseil économique du Canada en 1982 mérite considération (15). Selon cette proposition, les ressources non renouvelables seraient incluses à 100% dans le calcul des droits de péréquation. Cependant, les redevances tirées de cette source de revenus seraient considérées dans le calcul seulement au moment de leur redistribution effective aux résidents de la province. Ainsi, les redevances capitalisées dans un fonds de patrimoine seraient considérées seulement au moment où elles seraient redistribuées aux résidents.

Il s'agit, selon nous, d'une proposition raisonnable et équitable qui, combinée à l'adoption de la norme des dix provinces, permettrait de réduire davantage les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Nous souhaitons que la Commission se penche plus à fond sur cette question et réalise des simulations pour en évaluer les impacts financiers.

- Les dispositions plafond et plancher

Une des critiques maintes fois reprises par certains analystes, mais surtout par les ministres provinciaux des Finances, concerne l'existence de dispositions plafond qui ont limité les versements de péréquation reçus par les provinces bénéficiaires. Les premiers ministres des provinces ont proposé l'élimination immédiate du plafond appliqué aux droits de péréquation.

L'un des problèmes du plafond provient du fait qu'il est déterminé pour une période de cinq ans à partir des droits de péréquation de la première année. Or, la première année du plan quinquennal, malgré la formule d'indexation prévue, peut très bien ne pas être représentative des écarts de capacité fiscale qui auront cours dans l'une ou l'autre des quatre années suivantes. Le second problème tient au fait que le gouvernement fédéral s'est permis d'ajuster les paramètres du Programme ou d'exclure certaines sources de recettes de manière unilatérale à maintes reprises.

D'emblée, il nous semble que sur la base des principes de prévisibilité et de viabilité, il faut reconnaître que dans la mesure où les transferts à titre de paiements de péréquation sont prélevés à même les revenus fiscaux du gouvernement fédéral, il serait irréaliste d'imaginer un système où le gouvernement fédéral ne saurait prévoir la borne supérieure des engagements auxquels il sera confronté. Tout comme les provinces ne sauraient accepter une formule qui ne leur permettrait pas de prévoir la borne inférieure des droits sur lesquels elles peuvent compter.

Cependant, nous croyons qu'un mécanisme de lissage des droits de péréquation devrait être envisagé. Par exemple, l'utilisation d'une moyenne mobile répartirait sur plusieurs années l'impact de l'application d'un plafond sur les droits de péréquation d'une province. Le Programme de péréquation y gagnerait en souplesse.

Les gouvernements provinciaux doivent être directement impliqués dans la définition du mécanisme de lissage des droits de péréquation et la formule doit garantir une indexation qui soit fonction de la croissance du PIB nominal. Enfin, le mécanisme de lissage ne doit pas être déterminé en isolation, indépendamment des autres paramètres du Programme de péréquation.

- L'effet de récupération fiscale

En raison du fonctionnement implicite du Programme de péréquation, les droits de péréquation d'une province sont réduits lorsque sa performance économique s'améliore relativement aux autres provinces. Par conséquent, la réduction des droits de péréquation vient annuler, en partie, l'impact de la hausse des activités économiques sur les recettes autonomes de la province.

Cet effet de récupération fiscale implicite au fonctionnement de la péréquation paraît tout à fait normal et conforme aux objectifs et principes du programme. En effet, un accroissement de la pauvreté relative d'une province devrait se traduire par une augmentation des droits de péréquation et, à l'inverse, une diminution de la pauvreté relative devrait entraîner une diminution des droits de péréquation.

Cependant, cette mécanique du Programme de péréquation peut entraîner des effets non désirables. Par exemple, une province moins nantie peut avoir un moins grand intérêt à adopter des mesures visant à stimuler son développement économique en raison de l'effet de récupération fiscale du Programme de péréquation. Une province peut aussi être incitée à adopter des mesures qui nuisent à la croissance économique à long terme mais qui sont politiquement populaires car la hausse des droits de péréquation compensera, en partie, la baisse des recettes autonomes.

En résumé, la mécanique du Programme de péréquation peut conduire à l'adoption de comportements qui sont contraires à l'efficacité économique. La péréquation peut récompenser les mauvaises décisions sur le plan de l'efficacité économique et, à l'inverse, pénaliser les bonnes initiatives.

Récemment, les provinces de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ont indiqué leur inquiétude face à l'impact du développement des ressources pétrolières et gazières au large de leurs côtes. Sur le plan fiscal, ce développement économique aurait peu d'impacts favorables sur les finances publiques de ces provinces en raison de la réduction des droits de péréquation qui s'ensuivrait.

Il nous apparaît souhaitable de réviser le Programme de péréquation de manière à réduire l'impact de l'effet de récupération fiscale. Le Programme de péréquation doit, par sa mécanique, encourager les gouvernements provinciaux à adopter des mesures propices à la croissance économique et à l'amélioration à long terme du bien-être de leurs citoyens.

Certains économistes ont proposé des pistes de solution intéressantes pour réduire l'impact de l'effet de récupération fiscale. Nous croyons, par exemple, que la proposition du professeur Jack Mintz (16) devrait être considérée par la Commission. Selon cette proposition, les droits de péréquation continueraient d'être établis sur la base des capacités fiscales relatives des provinces. Cependant, des droits de péréquation, liés à l'atteinte de certains objectifs sur le plan économique, seraient aussi consentis.

Une province serait alors encouragée à améliorer sa performance économique relative car la réduction des droits de péréquation serait moindre. Nous croyons que la Commission devrait analyser plus à fond cette piste de solution pour corriger l'effet de récupération fiscale.

- Envisager une nouvelle méthode de calcul des droits de péréquation

La formule de péréquation actuelle, avec ses 33 sources de revenus, a souvent été qualifiée de complexe et de peu transparente. Nous ne croyons pas que la complexité apparente d'une formule puisse, à elle seule, justifier son remplacement. Ce qui importe, c'est l'atteinte des objectifs visés par la péréquation.

Par contre, plusieurs des questions évoquées précédemment nous amènent à considérer sérieusement d'autres formules pour le calcul des droits de péréquation.

Un des désavantages de la formule basée sur la définition d'assiettes fiscales représentatives est l'incitation des provinces à modifier leurs assiettes fiscales de manière à influencer sur les droits de péréquation. Un tel comportement stratégique entraîne des coûts d'efficacité pour l'ensemble de l'économie qui sont supportés par les citoyens. Par ailleurs, la formule actuelle est peu transparente du point de vue des citoyens et contribuables.

En remplacement de la formule actuelle, il a été proposé dans la littérature économique de calculer les droits de péréquation en fonction d'un indicateur macroéconomique (par exemple, une mesure agrégée du revenu personnel ajusté). Une telle approche serait cohérente avec les principes d'équité horizontale, d'efficacité économique et de partage des risques au sein de la fédération. Des simulations effectuées par le professeur Michael Smart (17) démontrent qu'une formule basée sur un indicateur macroéconomique peut réduire les écarts de rendement fiscal.

Une formule basée sur un indicateur macroéconomique peut aussi réduire sensiblement l'effet de récupération fiscale. En contrepartie, une telle approche peut accroître la volatilité des droits de péréquation dans le temps.

Le Parti libéral du Québec encourage la Commission et les gouvernements provinciaux à approfondir la réflexion sur le développement d'un nouveau mode de calcul des droits de péréquation fondé sur un indicateur macroéconomique. Les analyses devront notamment concerner les questions plus techniques liées à la définition du meilleur indicateur macroéconomique, aux paramètres de la formule et au mécanisme de lissage des transferts de péréquation. À ce moment-ci, les arguments qui militent en faveur de cette approche reposent sur les objectifs de transparence, d'élimination des écarts de capacité fiscale et de réduction de l'effet de récupération fiscale. Une telle formule aurait l'avantage de considérer implicitement l'ensemble des assiettes fiscales, y compris celles liées à l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables.

- Revoir le processus de révision du régime de péréquation

À plusieurs endroits, nous avons déploré dans notre mémoire certaines décisions unilatérales du gouvernement fédéral. Nous croyons que la révision des transferts fiscaux doit se faire dans un esprit de collaboration entre les gouvernements, dans l'objectif d'améliorer le fonctionnement de la fédération canadienne et le bien-être des citoyens. Le Parti libéral du Québec estime que la création du Conseil de la fédération est nécessaire pour accroître la collaboration entre les gouvernements.

CONCLUSION

Le Parti libéral du Québec croit fortement que la mise en place d'un nouveau fédéralisme fiscal au Canada contribuera grandement à améliorer le fonctionnement de la fédération canadienne et à éliminer plusieurs des irritants actuels dans les relations fédérales-provinciales.

Le partage de la richesse est une valeur fondamentale de l'Union économique et sociale canadienne. L'importance du Programme de péréquation et l'attachement des Canadiens et des Québécois à ces principes en témoignent. La coopération entre gouvernements doit aussi devenir une valeur fondamentale de la fédération canadienne.

Notre volonté de contribuer à l'essor d'un fédéralisme coopératif et flexible, dans le but d'améliorer le bien-être des citoyens, nous a guidés dans la recherche de solutions aux deux types de déséquilibres fiscaux au Canada, soit entre le gouvernement fédéral et les provinces d'une part, et entre les provinces elles-mêmes d'autre part.

Le remplacement du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux par le transfert de points d'impôt nous apparaît être la meilleure solution au déséquilibre fiscal vertical entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le transfert de points d'impôt fera en sorte que la capacité des gouvernements de lever des recettes autonomes corresponde davantage à leurs obligations constitutionnelles. Cela encouragera la transparence et l'imputabilité des gouvernements envers la population.

Le transfert de points d'impôt encouragera également les mesures favorisant l'efficacité économique. Les gouvernements seront en effet davantage encouragés à adopter des politiques fiscales et économiques responsables, car leurs recettes fiscales seront directement liées à la croissance de leur économie.

Les provinces seront aussi à l'abri de compressions unilatérales et arbitraires du gouvernement fédéral dans ses transferts. Les provinces bénéficieront aussi d'un financement prévisible, ce qui contribuera à améliorer la planification budgétaire.

La résorption du déséquilibre fiscal vertical limitera implicitement le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces sans leur consentement.

Les points d'impôt n'ont toutefois pas la même valeur d'une province à une autre en raison des disparités économiques. Pour cette raison, il est nécessaire de renforcer le Programme de péréquation pour réduire davantage les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

Nous sommes favorables au rétablissement de la norme des dix provinces aux fins du calcul des droits de péréquation et à l'inclusion des ressources naturelles non renouvelables dans les sources de revenus considérées. Cependant, nous croyons que les redevances doivent être considérées seulement lorsqu'elles sont employées dans le financement de services publics.

Nous proposons également la création d'un Conseil de la fédération pour accroître le degré de coopération et de collaboration entre les gouvernements. Le Conseil de la fédération serait notamment responsable de l'interprétation de l'Accord sur le commerce intérieur, de l'Union sociale canadienne, et de la Loi canadienne sur la santé ainsi que de la révision périodique des arrangements fiscaux.

Le déséquilibre fiscal vertical est de nature structurelle et non conjoncturelle. La réduction des surplus fédéraux, voire leur élimination au cours des deux ou trois prochaines années en raison du contexte économique actuel et des récentes initiatives budgétaires au niveau fédéral, ne doit pas amener le gouvernement fédéral actuel à nier l'existence du déséquilibre fiscal.

L'amélioration du fonctionnement de la fédération canadienne commande que tous les gouvernements s'y attaquent dans un esprit de collaboration et de coopération. La fédération canadienne ne pourra que mieux s'en porter.

Le Parti libéral du Québec entend assumer pleinement son leadership et collaborer avec les autres gouvernements dans la recherche de solutions durables. Le chef de l'Opposition officielle, monsieur Jean Charest, a déjà rencontré six premiers ministres provinciaux pour discuter de ce sujet, notamment. Il entend aussi rencontrer les premiers ministres de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve cet automne.

Nous sommes profondément convaincus que l'interprovincialisme émergent conduira à l'essor d'un fédéralisme plus flexible et plus coopératif.

Nous encourageons la Commission à approfondir la réflexion sur la réforme des transferts fiscaux avec l'objectif d'améliorer le fonctionnement de la fédération canadienne. Nous souhaitons, notamment, que les travaux de la Commission permettront d'approfondir l'analyse sur les diverses pistes de solution aux deux types de déséquilibre fiscal au Canada.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal, Commission sur le déséquilibre fiscal, document préparatoire pour la consultation publique, Gouvernement du Québec, 2001, page 14.
2. Premiers ministres provinciaux (2001), Des soins de santé viables pour les Canadiens, communiqué de la 42^e Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux, août 2001, Victoria.
3. Voir le Rapport préliminaire du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnelle de la société québécoise, présidé par le député de Chapleau, Benoît Pelletier.
4. Ruggeri, Giuseppe C. (2001), A Federation Out of Balance : Update, Université du Nouveau-Brunswick, Département de sciences économiques, miméo.
5. Améliorer la qualité de vie des Canadiens et de leurs enfants, Budget 2000, ministère des Finances du Canada, 28 février 2000, page 13.
6. Commission Clair (Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux).
7. S'attaquer au déséquilibre fiscal, Rapport des ministres des Finances des provinces et des territoires, août 2001, page 8.
8. Statistique Canada, CANSIM, matrice [6900](#). Population projetée au 1^{er} juillet pour les années 2001, 2006, 2011, 2016, 2021 et 2026.
9. Ruggeri, Giuseppe C. (2001), A Federation Out of Balance : Update, Université du Nouveau-Brunswick, Département de sciences économiques, miméo.
10. Ruggeri, Giuseppe C. (2001), A Federation Out of Balance : Update, Université du Nouveau-Brunswick, Département de sciences économiques, miméo, page 2.
11. Harvey Lazar (2000) "In Search of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism," dans Harvey Lazar (éditeur), Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, Kingston, page 18.
12. Les programmes de transferts fédéraux aux provinces, Commission sur le déséquilibre fiscal, document préparatoire pour la consultation publique, gouvernement du Québec, 2001, page 32.
13. Synthèse des opérations financières, 30 juin 2001, ministère des Finances du Québec, septembre 2001, pages 13 et 14.

14. Commission sur le déséquilibre fiscal, document préparatoire pour la consultation publique, gouvernement du Québec, 2001, page 15.
15. Winer, S. et D. Gauthier, Les migrations internes et la structure budgétaire d'un état fédéral; une étude économétrique des facteurs qui déterminent les migrations interprovinciales au Canada, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
16. Mintz, Jack M. (2001), " How to Fix Equalization to Encourage Growth ", The National Post, 25 juillet 2001.
17. Smart, Michael, 2001 redistribution, risk and incentive in equalization : a comparison of RTS and macro approaches.

Membres du comité qui ont collaboré à la rédaction de ce mémoire :

Monique-Jérôme Forget, députée de Marguerite-Bourgeoys, porte-parole de l'Opposition officielle en matière de Finances

Benoît Pelletier, député de Chapleau, porte-parole de l'Opposition officielle en matière d'affaires intergouvernementales canadiennes

Philippe Dubuisson, conseiller économique et politique, Cabinet du chef de l'Opposition officielle

Alain Paquet, économiste, membre de la Commission politique du Parti libéral du Québec

Pierre Hamelin, responsable, Mission économique, Service de la recherche, Parti libéral du Québec

Annie Vallières, attachée politique de la députée de Marguerite-Bourgeoys