

Réconcilier l'irréconciliable

S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada





Réconcilier l'irréconciliable

S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada



Advisory Panel on Fiscal Imbalance

Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal



Table des matières

Lettre de présentation	3
Introduction	5
Chapitre 1 – Le fédéralisme fiscal canadien en péril	9
Chapitre 2 – Genèse de la situation actuelle	21
Chapitre 3 – Valeurs et points de vue : à l'écoute des Canadiens et de leurs gouvernements	29
Chapitre 4 – Les territoires du Nord canadien : une responsabilité particulière	43
Chapitre 5 – S'attaquer au déséquilibre fiscal vertical	57
Chapitre 6 – Déséquilibre fiscal horizontal : la réforme du programme de péréquation	81
Chapitre 7 – La gouvernance du fédéralisme fiscal	95
Chapitre 8 – Conclusion	107
Annexes	
Annexe 1 : Mandat	111
Annexe 2 : Lettre du gouvernement fédéral	113
Annexe 3 : Dialogues avec les citoyens	115
Annexe 4 : Document de travail	121
Annexe 5 : Participants à la table ronde des spécialistes	129
Bibliographie choisie	131





Le 31 mars 2006

L'Honorable Ralph Klein
Président, Conseil de la fédération et premier ministre de l'Alberta
307 Legislature Building
10800-97 Avenue
Edmonton (Alberta) T5K 2B7

Monsieur le Premier ministre,

Nous avons le plaisir de vous présenter *Réconcilier l'irréconciliable: S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, le rapport du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal. Le rapport soumet à l'attention du Conseil de la fédération douze recommandations, que les membres du Comité appuient unanimement.

Le titre du rapport, *Réconcilier l'irréconciliable*, attire l'attention sur le caractère multidimensionnel du déséquilibre fiscal et sur les défis liés à la recherche d'un consensus entre les membres du Conseil lui-même et entre le Conseil et le gouvernement du Canada. La question des relations financières entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux est aussi vieille que la Confédération elle-même. Les recommandations reflètent la situation fiscale qui prévaut actuellement au Canada et dans les provinces, et les perspectives d'avenir en matière de fiscalité. En outre, le rapport renferme des recommandations sur les structures et les processus que le Comité juge nécessaires pour assurer une collaboration et un dialogue intergouvernementaux permanents – plutôt que sporadiques – au sujet du fédéralisme fiscal.

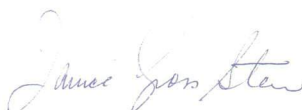
Même s'il faudra étudier ces recommandations individuellement, il convient également de les aborder dans leur ensemble puisque le déséquilibre fiscal vertical, le déséquilibre fiscal horizontal et la gouvernance sont inextricablement liés.

Le Comité croit fermement que la conjoncture actuelle est favorable à la conclusion d'une entente entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux au sujet de ces questions qui revêtent une grande importance pour tous les Canadiens. Nous espérons que le rapport sera utile au Conseil, tant en contribuant à clarifier les défis qu'en proposant des voies de réforme.

Veillez agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de nos sentiments distingués.



Robert Gagné
Coprésident



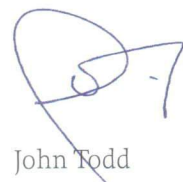
Janice Gross Stein
Coprésident



Peter Meekison



Lowell Murray



John Todd



Introduction



Le 27 mai 2005, le Conseil de la fédération a créé un Comité consultatif indépendant sur le déséquilibre fiscal pour qu'il examine les équilibres fiscaux vertical et horizontal entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada, et pour qu'il formule des recommandations quant aux moyens de corriger tout déséquilibre à ce chapitre. On a demandé au Comité d'examiner le système actuel de transferts dans les domaines de la santé et des services sociaux, le programme de péréquation, la formule de financement des territoires et les principaux autres transferts fédéraux vers les provinces et les territoires, et d'étudier la pleine gamme des mécanismes conçus pour corriger les déséquilibres fiscaux entre les gouvernements. On trouvera à l'annexe 1 les termes exacts du mandat attribué au Comité.

Le présent rapport, présenté aux premiers ministres des provinces et des territoires, énonce des recommandations précises pour corriger le déséquilibre fiscal au Canada et pour assurer une gouvernance plus efficace et plus positive du fédéralisme fiscal. Il offre une nouvelle analyse et une nouvelle évaluation des enjeux, élaborées par le Comité à la suite de multiples consultations auprès de tous les gouvernements des provinces et des territoires, du gouvernement fédéral, et de spécialistes canadiens en politiques publiques. Le rapport tient également compte de la réflexion de Canadiens qui ont débattu des enjeux dans le cadre d'une série de dialogues à l'échelle régionale et nationale.

Le rapport du Comité examine, spécifiquement, la question du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires, et entre les gouvernements des provinces et des territoires. Le Comité s'est demandé (a) si les arrangements fiscaux fonctionnent correctement et (b) si ces arrangements sont adéquatement structurés et financés de façon à permettre aux Canadiens de relever les défis qui les attendent sur le plan économique et social, à l'échelle nationale et régionale.

Les enjeux ne sont pas de simples questions comptables du type : « Quelles sommes doivent être transférées? » ou « Qui devrait en bénéficier? » Nous avons plutôt voulu savoir si les Canadiens vivant dans toutes les régions du pays ont accès aux services publics dont ils ont besoin; si notre pays effectue les investissements en capital humain et en infrastructures qui lui permettront de répondre aux défis de la concurrence à l'échelle mondiale; et si on constate une atténuation des disparités économiques et sociales entre les régions du pays.

Au départ, deux questions essentielles étaient posées. « Existe-t-il un déséquilibre fiscal vertical? » « S'il existe, comment faut-il le comprendre? » Depuis dix ans, le débat sur l'existence de ce déséquilibre est un élément central des relations entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires.

Au cours de notre travail, deux points de vue divergents nous ont été présentés. Les provinces et les territoires sont fermement convaincus qu'il existe un déséquilibre fiscal vertical; le gouvernement fédéral – du moins jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement le 23 janvier 2006 – a soutenu le contraire de façon catégorique. Concrètement, la réconciliation définitive des deux points de vue dans un unique rapport apparaît comme une impossibilité. Le Comité a plutôt cherché à étudier les mérites de chacun des points de vue, reconnaissant que le déséquilibre fiscal a des dimensions non seulement financières, mais aussi politiques. Il a également fait réaliser des prévisions financières indépendantes afin de pouvoir élaborer des recommandations tant sur les questions financières que sur la gouvernance.

La question du déséquilibre fiscal horizontal revêt également une grande importance pour la fédération. Consacré par la constitution, le principe de la péréquation oblige le Parlement du Canada et le gouvernement fédéral à assurer des paiements de péréquation aux provinces afin de permettre à celles-ci « d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ». Ces paiements constituent le principal moyen d'agir sur les déséquilibres fiscaux horizontaux au Canada. Cependant, comme en ce qui a trait au déséquilibre fiscal vertical, il existe des points de vue divergents quant aux moyens à prendre pour assurer la réalisation des objectifs et des obligations définis par la constitution. Si la péréquation et son maintien sous forme d'octrois inconditionnels bénéficient d'un appui largement répandu, par contre, le consensus politique traditionnel concernant le programme de péréquation semble affaibli dans certaines régions du pays.

Étant donné l'érosion de l'appui accordé au programme de péréquation, le Comité est d'avis qu'il faut recentrer la péréquation sur des principes de base. Le fait de l'avoir intégrée à la *Loi constitutionnelle de 1982* traduit l'une des valeurs fondamentales du Canada, le partage. Le Comité est convaincu de la nécessité d'établir une formule plus efficace et plus transparente. La formule doit être équitable envers toutes les provinces, et non pas seulement envers celles qui reçoivent des transferts.

Créer une dynamique positive sur le plan du fédéralisme fiscal

L'un des traits exceptionnels du fédéralisme fiscal canadien a été sa souplesse, c'est-à-dire sa capacité de s'adapter et d'évoluer en fonction de l'évolution des conjonctures et des besoins. Mais la souplesse ne peut être une voie à sens unique. La réussite évidente du Canada en tant que fédération, depuis l'entente originale de la Confédération jusqu'au partenariat d'égal à égal établi aujourd'hui entre deux ordres de gouvernement dont aucun n'est assujéti à l'autre et dont chacun est souverain à l'intérieur de ses domaines de compétence, n'a pas été créée dans le vide. Il ne s'agit ni d'un accident, ni d'un événement prédestiné. Cette réussite est le produit d'une coopération et d'une collaboration actives et continues. Dans le passé, les mécanismes et les processus ont évolué pour favoriser la réussite. Le Comité n'a pas la certitude que ce soit encore le cas aujourd'hui.

Il n'existe pas de « règles de conduite » pour faciliter le fonctionnement du fédéralisme fiscal dans une période où le gouvernement fédéral dispose des ressources nécessaires pour dépenser dans des domaines qui sont du ressort des provinces en vertu de la constitution, et manifeste le désir de le faire. Dans le passé, la fédération a tiré profit de sa capacité de s'adapter et d'évoluer avec l'évolution des conjonctures et des besoins. Tel pourrait être le cas encore aujourd'hui. Mais à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral ne semble pas travailler avec l'ensemble des gouvernements des provinces et des territoires dans leurs domaines de compétence, pour élaborer de nouveaux mécanismes et de nouvelles solutions efficaces permettant de répondre à ces conjonctures nouvelles.

Au-delà du partage des fonds, le gouvernement fédéral doit essentiellement « partager le risque » avec les provinces et les territoires en offrant une participation plus stable, plus cohérente, et davantage axée sur le long terme. Il s'agit d'une notion de partenariat beaucoup plus forte et plus durable dans le cadre d'une fédération comme la fédération canadienne, et nous sommes persuadés que les Canadiens y seront très réceptifs. Dans ce contexte, les provinces et les territoires devraient reconnaître de façon plus directe et plus explicite le rôle qui incombe au gouvernement fédéral de favoriser une union économique et sociale plus forte au sein du Canada. Le gouvernement fédéral devrait recevoir la visibilité et la reconnaissance qui lui reviennent.

La parution du rapport du Comité coïncide avec une nouvelle occasion de revoir la question du déséquilibre fiscal. Le Comité espère que la récente élection fédérale, au moment où on attend le rapport du Groupe de travail fédéral sur la péréquation et la formule de financement des territoires, suscitera un dialogue plus ouvert entre les deux ordres de gouvernement, permettant d'envisager de quelle façon le régime fiscal pourrait le mieux servir les Canadiens et répondre à leurs besoins.

Le déséquilibre fiscal ne relève pas d'une discussion uniquement comptable. Il détermine le type et la qualité des services que les Canadiens reçoivent et le montant des impôts qu'ils paient. Il traduit la façon dont les Canadiens voient leur pays et leur notion collective de la citoyenneté.

Notre rapport

La présente introduction résume les principaux thèmes abordés dans notre rapport. Le *chapitre 1* amorce le diagnostic des problèmes et des défis essentiels de la fiscalité canadienne. Le *chapitre 2* raconte de manière détaillée l'histoire récente des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires; il explique les origines de la situation actuelle. Le *chapitre 3* résume ce que nous ont dit, au cours de nos consultations, les gouvernements, certains des spécialistes canadiens les plus éminents en matière de fédéralisme fiscal, et des groupes représentatifs de Canadiens. Le *chapitre 4*, placé en tête des sections qui énoncent les principales recommandations de notre rapport, examine le cas particulier des territoires nordiques. Le Comité tient à ce que les problèmes et les défis affrontés par cette région importante et souvent négligée du Canada soient vus comme un élément intégral de son rapport. Si nous avons consacré à la situation des territoires une présentation distincte, c'est dans l'espoir d'attirer l'attention de l'ensemble des gouvernements et des citoyens. Les *chapitres 5 et 6* énoncent les recommandations portant respectivement sur le déséquilibre fiscal vertical et le déséquilibre fiscal horizontal. Le *chapitre 7* touche la gouvernance du fédéralisme fiscal et présente nos recommandations sur les mécanismes et les processus de cette gouvernance. Enfin, le *chapitre 8* conclut avec un résumé de l'ensemble des recommandations. Les annexes fournissent des informations supplémentaires à l'appui de nos recommandations.

Nous remercions le Conseil de la fédération qui nous a donné l'occasion de faire ce travail. Nous avons eu le privilège de rencontrer des élus et des fonctionnaires dans chacun des territoires et des provinces du Canada. Nous remercions les fonctionnaires du ministère fédéral des Finances de nous avoir fait connaître leur point de vue. Nous remercions également les citoyens qui ont donné généreusement de leur temps pour participer aux dialogues organisés à l'échelle du pays, ainsi que les spécialistes ayant participé à une table ronde qui a enrichi nos réflexions.

Nous sommes particulièrement reconnaissants envers le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et envers Rose McConville, qui nous a procuré un lieu de rencontre et qui a travaillé avec acharnement à répondre à tous nos besoins, qu'ils soient raisonnables ou non. Nous remercions David McLaughlin, qui a exercé les fonctions de directeur exécutif pendant une bonne partie de notre mandat, et qui s'est montré infatigable dans ses efforts pour alimenter nos discussions. Luc Bussière, notre directeur de la recherche, a travaillé inlassablement à nous fournir les meilleures analyses empiriques. Janice Currie a veillé sur nous, sur nos voyages, sur nos tables rondes, sur nos réunions, sur les dialogues de citoyens, et sur nos besoins en matière de logistique avec une constante bonne humeur. Nous remercions tout particulièrement David Cameron, Andrew Gamble, Harvey Lazar et François Vaillancourt pour les conseils et l'aide qu'ils nous ont donnés pendant l'élaboration de notre rapport. Ils nous ont obligés à aller plus loin et à réfléchir de façon plus rigoureuse. Remerciement spécial également à David Cameron pour ses talents de rédacteur et son dévouement dans les dernières étapes de la préparation de ce rapport. Le Comité assume entièrement la responsabilité de son analyse et de ses recommandations.

Le fédéralisme fiscal canadien en péril



L'argent est l'oxygène des gouvernements. Si la circulation des ressources financières parmi les gouvernements canadiens est entravée ou dénaturée, ou si les canaux qui apportent des ressources à certaines parties du système sont bloqués, c'est la santé du pays qui est compromise. Le fédéralisme fiscal du Canada s'est dégradé; s'il n'est pas réformé, les tensions entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux seront exacerbées. À la longue, ces tensions en viendront à infléchir les attitudes des Canadiens et à accroître les tensions entre les régions et les communautés qui composent le Canada. C'est peut-être déjà la situation qui prévaut. Si elles ne sont pas corrigées, les lacunes identifiées ci-dessous auront pour effet de compromettre la contribution que les Canadiens et leurs gouvernements peuvent faire à notre bien-être collectif; ce sont des facteurs qui retardent la croissance de notre capacité économique nationale et de notre compétitivité sur le plan international.

Quels sont les problèmes ?

- **Déséquilibre fiscal vertical.** Depuis près de dix ans, le gouvernement fédéral affiche des surplus budgétaires et dépense des sommes importantes dans des domaines attribués par la constitution canadienne aux provinces. Le gouvernement fédéral a plus d'argent qu'il n'en a besoin pour assumer les fonctions dont il a la responsabilité. Les gouvernements des provinces n'ont pas les ressources nécessaires pour accomplir les tâches dont ils ont la responsabilité constitutionnelle. C'est ce qu'on appelle le déséquilibre fiscal vertical (DFV).

- **Déséquilibre fiscal horizontal.** Il existe de grandes disparités dans la capacité des provinces et des territoires de livrer des services comparables à des niveaux de fiscalité sensiblement comparables. Quel que soit le lieu de résidence, les besoins en matière de services sociaux sont sensiblement les mêmes, mais la capacité d'obtenir des revenus varie beaucoup parmi les provinces. C'est ce qu'on appelle le déséquilibre fiscal horizontal (DFH).

Le programme de péréquation du Canada permet de répondre à ce problème. Le gouvernement fédéral redistribue des fonds aux gouvernements provinciaux dont la capacité fiscale est la plus faible. En 2004, cependant, le gouvernement fédéral a abandonné une approche établie depuis longtemps en matière d'attribution des ressources, basée sur l'application d'une formule, pour instaurer une enveloppe fixe de fonds à répartir. Cette nouvelle approche ne tient plus compte des capacités fiscales relatives des provinces qui reçoivent les transferts.

- **Les territoires.** Les ententes financières qui façonnent actuellement la vie des trois territoires nordiques du Canada entravent leur capacité de servir leurs communautés comme ils le devraient et de contribuer pleinement à la société canadienne. La nouvelle formule de financement des territoires (FFT) instaurée en 2004, au même moment que les changements apportés au programme de péréquation, ne reflète plus le principe initial qui tenait compte de la différence entre les besoins des territoires en matière de dépenses et leurs moyens sur le plan des revenus. Comme pour le programme de péréquation, le gouvernement fédéral a remplacé l'approche basée sur une formule par une enveloppe fixe. De plus, malgré leur émergence comme organisations collectives sur le plan politique, les trois territoires, à la différence des provinces, n'ont pas pleinement accès aux revenus qui proviennent de leurs ressources naturelles.
- **Gestion du système.** En prenant de plus en plus souvent des décisions unilatérales ayant des répercussions importantes sur les gouvernements provinciaux, le gouvernement du Canada sape les relations de confiance et les réseaux de collaboration et de respect réciproque qui jouent un rôle vital dans le fonctionnement équilibré de la fédération. Mais il y a plus : un système de transferts intergouvernementaux qui repose sur la volonté d'un seul agent (le gouvernement fédéral) a pour effet de miner le rôle responsable et positif que pourraient jouer les autres protagonistes. Au chapitre des relations fiscales entre gouvernements, le gouvernement du Canada est libre de toute entrave et bénéficie de privilèges injustifiés. Cette position vient saper la stabilité et le caractère prévisible du système, la capacité d'élaborer des règles de conduite appropriées, et la volonté de les respecter.

Chacune de ces questions constitue un problème en soi; de plus, toutes sont enchevêtrées de manière à accentuer le caractère difficile et complexe de notre régime fiscal. Nous les aborderons nécessairement comme des problèmes distincts, mais il faut garder à l'esprit qu'ils sont tous liés, qu'aucun ne peut être abordé sans qu'il y ait des effets sur les autres, et que tout en les considérant un à un, il importe de garder une perspective d'ensemble. Nos recommandations et propositions ont été formulées en tenant compte de cette exigence.

Déséquilibre fiscal vertical et transferts fédéraux

Aux yeux du Comité consultatif, il ne fait aucun doute que le déséquilibre fiscal vertical existe depuis près de dix ans.

Le nouveau gouvernement du Canada semble partager l'opinion du Comité. En tant que chef du Parti conservateur, Stephen Harper a reconnu l'existence du déséquilibre fiscal dans une lettre du 12 janvier 2006 au premier ministre Ralph Klein de l'Alberta, président du Conseil de la fédération. Il écrit :

Dès que nous serons élus, nous allons entreprendre des consultations avec les provinces et les représentants municipaux afin de conclure une entente exhaustive à long terme afin de régler le déséquilibre fiscal vertical et horizontal. Ce sera l'une des principales priorités de notre gouvernement, de façon que les autres paliers de gouvernement puissent fonctionner sans accumuler de dettes. Le problème du déséquilibre fiscal entraîne la mauvaise gestion de milliards de dollars des contribuables.

Le Parti conservateur du Canada reconnaît depuis longtemps l'existence du déséquilibre fiscal entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement actuel nie l'existence même du déséquilibre fiscal, malgré le fait que les provinces se battent pour offrir des services essentiels comme la santé et l'éducation pendant que le gouvernement fédéral accumule des surplus record par une surimposition. Ce déséquilibre est injuste et inacceptable, et incompatible avec la saine évolution de notre fédération.¹

Le gouvernement précédent a remis en question l'existence du déséquilibre fiscal (voir annexe 2). Dans une lettre au Comité consultatif datée du 28 novembre 2005 et signée par les personnes qui étaient, à ce moment, ministres des Finances et des Affaires intergouvernementales, le gouvernement du Canada a noté que sa position concernant le « supposé déséquilibre fiscal » était bien connue :

Le gouvernement ne croit pas à l'existence d'un déséquilibre fiscal entre les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada. Les deux ordres de gouvernement ont accès à toutes les grandes sources de revenus fiscaux et jouissent d'une autonomie complète en ce qui a trait à l'élaboration de politiques fiscales pour répondre aux pressions qui les incitent à dépenser pour assumer leurs responsabilités respectives. [notre traduction]

¹ On trouvera le texte complet de cette lettre sur le site Internet du Conseil de la fédération, www.conseildelafederation.ca.

Écart fiscal vertical et déséquilibre fiscal vertical

Écart fiscal vertical (ÉFV)

La constitution attribue aux deux ordres de gouvernement des sources de revenus et des responsabilités en matière de dépenses. Au Canada, ces deux ordres de gouvernement ont un large accès aux principales formes d'impôts; cependant, leurs responsabilités en matière de dépenses sont très différentes.

Bon nombre d'économistes estiment que la relative décentralisation des responsabilités en matière de dépenses, et la relative centralisation des responsabilités en matière de production de revenus, comportent des avantages sur le plan politique et économique. Au sein d'une fédération, on voit ainsi apparaître un écart fiscal entre les deux ordres de gouvernement (ÉFV). L'idéal, de ce point de vue, ce serait que le gouvernement fédéral recueille plus d'argent qu'il n'en a besoin tandis que les gouvernements provinciaux en recueillent moins, et que l'argent soit transféré du premier aux seconds pour combler la différence. Cependant, il n'est pas possible, en termes pratiques, de définir de façon précise la formule idéale, parce que les niveaux optimaux d'une relative décentralisation ne peuvent être déterminés de façon précise, et parce qu'on ne s'entend pas, inévitablement, sur ce que seraient ces niveaux idéaux.

Déséquilibre fiscal vertical (DFV)

Il y a déséquilibre fiscal vertical (DFV) quand un premier ordre de gouvernement dispose d'un surplus de ressources fiscales par rapport à ses responsabilités en matière de dépenses, tandis qu'un second ordre de gouvernement souffre d'un manque de ressources fiscales eu égard à ses responsabilités en matière de dépenses, même après avoir bénéficié des transferts fiscaux fédéral-provinciaux. Le déséquilibre peut favoriser l'une ou l'autre partie.

ÉFV et DFV

Si les sommes transférées par le gouvernement fédéral aux provinces sont moindres que l'ÉFV, il existe un DFV. On peut réduire ce DFV en augmentant les sommes transférées aux provinces, en réduisant l'ÉFV par une décentralisation accrue des revenus au moyen de transferts fiscaux ou en redéfinissant les responsabilités en matière de dépenses.

La lettre laissait entendre que si les provinces n'avaient pas assez d'argent pour s'acquitter de leurs responsabilités, elles n'avaient qu'à augmenter leurs impôts.

Le problème du déséquilibre fiscal n'est pas celui d'un accès abstrait aux domaines fiscaux. Ce qui est en cause, c'est la disponibilité, sur le plan pratique, des ressources permettant aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles. À la lumière des débats, nous avons acquis la conviction que les questions concernant l'existence du déséquilibre fiscal sont affaire de jugement et d'équilibre autant que de chiffres. À notre avis, il existe bel et bien un déséquilibre fiscal dans notre fédération.

Le déséquilibre fiscal n'est pas une caractéristique permanente du fédéralisme canadien. Comme le fédéralisme lui-même, il se transforme avec l'évolution de la société canadienne et de son économie, sous l'effet de la guerre, de la récession ou du changement technologique, et en fonction des attentes des citoyens. Parfois, le déséquilibre favorise les provinces; aujourd'hui, il favorise manifestement le gouvernement du Canada. L'histoire n'est jamais terminée ni figée, et c'est pourquoi elle exige périodiquement qu'on y porte attention et qu'on apporte des modifications. Telle est la réalité du système fédéral canadien: il existe un déséquilibre fiscal, mais ce sont aujourd'hui les provinces qui n'ont pas les ressources nécessaires pour accomplir les tâches que la constitution et les citoyens du Canada leur ont confiées.

Le Comité n'accepte pas l'argument voulant que le déséquilibre fiscal vertical n'existe pas du fait que les deux ordres de gouvernement ont accès à toutes les sources importantes de revenus. Cet argument laisse de côté les répercussions du déséquilibre vertical sur le déséquilibre fiscal horizontal, le contexte continental

et mondial, et les problèmes de fond qui font du déséquilibre fiscal une question importante pour les Canadiens.

- **Répercussions sur le déséquilibre fiscal horizontal.** Même si les provinces, ou certaines d'entre elles, devaient augmenter leurs taux d'imposition, le résultat varierait beaucoup d'une province à l'autre. En effet, un seul point d'impôt des particuliers attribué aux provinces aux revenus les plus élevés leur rapporte environ deux fois plus d'argent qu'aux provinces aux revenus les plus faibles. La capacité de recettes des provinces varie beaucoup (il s'agit d'un indicateur du déséquilibre fiscal horizontal). Certaines provinces ont manifestement atteint les limites de leur capacité d'imposition, même sans tenir compte des effets politiques d'une augmentation des impôts. L'augmentation des taux d'imposition peut tout simplement inciter les gens à intégrer à l'économie souterraine où ils ne paient aucun impôt. Des impôts élevés peuvent faire diminuer l'investissement ou inciter les investisseurs à aller ailleurs. Ces considérations valent tout particulièrement pour les territoires, dont la capacité fiscale, en relation avec les besoins, est beaucoup plus faible que celle des provinces.
- **Contexte continental et mondial.** L'effet déformant des augmentations d'impôt devient encore plus significatif dans le contexte de la mondialisation et d'un régime continental de commerce et d'investissement. Les écarts entre les taux d'imposition ont un effet considérable sur la localisation des investissements, qu'il s'agisse de choisir parmi les provinces ou entre le Canada et les autres pays. Le libre-échange en Amérique du Nord a exacerbé la concurrence sur le plan fiscal tant à l'intérieur du Canada qu'à l'échelle internationale. De plus, dans un contexte de circulation nord-sud du commerce et de l'investissement, les leaders provinciaux sont extrêmement conscients de la situation dans les États voisins du sud. Ainsi, il existe des limites économiques à la capacité d'imposition.
- **Gestion financière des provinces et des territoires.** Le déséquilibre fiscal est important pour les Canadiens pour au moins deux raisons : ses répercussions sur le comportement économique, la croissance et la prospérité dans l'avenir, et ses effets sur la qualité et le caractère accessible des services publics. L'argument à l'effet que les provinces ayant des déficits n'ont qu'à couper dans les services ou à augmenter les impôts ignore les effets négatifs de telles actions sur la santé économique du pays, sur le caractère adéquat et accessible des services publics, et sur la cohésion nationale.

Depuis près de dix ans, le gouvernement fédéral affiche de façon soutenue des surplus budgétaires, surplus qu'il utilise pour augmenter ses dépenses dans des domaines qui relèvent des provinces en vertu de la répartition des pouvoirs législatifs établie dans la constitution. Ce faisant, le gouvernement du Canada reconnaît avoir davantage de ressources fiscales que n'exigent ses propres programmes de dépenses, et reconnaît que les provinces et territoires ont besoin des ressources en question. En outre, depuis quelques années le gouvernement du Canada augmente les sommes consacrées à ses propres programmes et activités à un rythme qui dépasse de loin le taux d'inflation et la croissance du PIB.

Pour toutes ces raisons, nous considérons que de nombreux faits viennent étayer la position des premiers ministres provinciaux et territoriaux selon laquelle il existe un déséquilibre fiscal vertical au sein de la fédération.

Déséquilibre fiscal horizontal et programme de péréquation

Nous allons maintenant examiner le déséquilibre fiscal horizontal (DFH) par le biais du programme de péréquation et de son équivalent territorial, la Formule de financement des territoires (FFT). Ces deux programmes sont les principaux outils employés au Canada pour répondre au déséquilibre fiscal horizontal.

Dans presque tous les pays, qu'il s'agisse ou non de régimes fédéraux, il existe des

Déséquilibre fiscal horizontal et péréquation

Déséquilibre fiscal horizontal

Le déséquilibre fiscal horizontal (DFH) se définit comme la différence entre les capacités des provinces et des territoires à générer des revenus. Les provinces et les territoires n'ont, par conséquent, pas les mêmes capacités d'offrir des services à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Péréquation

Le programme de péréquation a été établi en 1957 par le gouvernement fédéral, qui le finance en totalité à partir de ses recettes générales. En 1982, le Parlement et le gouvernement du Canada se sont engagés, par le biais de la constitution, à verser des paiements de péréquation aux provinces. Ces paiements sont versés de façon inconditionnelle.

Formule de financement des territoires

Bien que les articles de la constitution touchant la péréquation ne fassent aucune mention des territoires, la FFT est un programme parallèle dont le financement provient aussi des recettes générales.

différences régionales en matière de richesse et de niveaux d'activité économique. Au Canada, la répartition de la richesse et de la pauvreté relatives s'est modifiée avec le temps et diffère d'une région à l'autre. Ces changements, non prévus et non prévisibles, ont créé un déséquilibre fiscal horizontal et permettent d'expliquer pourquoi les Canadiens croient au soutien et à l'aide réciproques.

Le déséquilibre fiscal horizontal est une réalité troublante mais incontournable. Le programme de péréquation canadien a été mis en œuvre pour compenser le fait que les provinces n'ont pas la même capacité de fournir des services publics comparables. L'objectif du programme, maintenu sous différentes formes pendant près de 50 ans, est exprimé de façon concise dans l'article 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 comparables.

Ce principe constitutionnel est basé sur l'appui dont bénéficie largement, auprès du public, l'idée que les avantages de la citoyenneté canadienne doivent être comparables à l'échelle du pays, quelle que soit la province dans laquelle on habite.

Le système est entièrement administré par le gouvernement fédéral, qui obtient les revenus nécessaires à la péréquation grâce à l'imposition générale et redistribue aux gouvernements provinciaux un montant fixé. C'est au gouvernement fédéral qu'il

appartient de prendre les décisions finales touchant l'importance des transferts et la répartition des fonds parmi les provinces. En 2005-2006, le transfert agrégé était de 10,9 milliards \$, tandis que les transferts aux territoires en vertu de la FFT s'établissaient à près de 2 milliards \$.

Récemment, le programme de péréquation a fait l'objet d'attaques. Quelles en sont les causes ?

- Le Nouveau cadre pour la péréquation, instauré par le gouvernement fédéral en 2004, représente un virage important par rapport aux principes de base qui ont défini le programme de péréquation au Canada.
- La croissance des revenus du pétrole et du gaz naturel met quelques provinces dans une position beaucoup plus favorable que les autres sur le plan fiscal.
- Les ententes extracôtières de 2005 visant Terre-Neuve et Labrador et la Nouvelle-Écosse ont attiré l'attention sur un lien entre l'appui au développement économique, en vertu de l'article 36(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et le programme de péréquation.

Le Nouveau cadre pour la péréquation

Jusqu'en 2005-2006, le programme de péréquation était régi par une formule définissant le montant des sommes à allouer et leur répartition parmi les provinces. Depuis la création du programme de péréquation en 1957, la formule avait été modifiée à plusieurs reprises. Cependant, ces changements étaient compatibles avec le principe fondamental du programme de péréquation, qui était d'égaliser la capacité fiscale relative des provinces pour que les gouvernements provinciaux soient en mesure d'assurer les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

En octobre 2004, cependant, le gouvernement du Canada a annoncé que la formule allait être remplacée, qu'un minimum de 10,9 milliards \$ était fixé, et que le montant total serait indexé de 3,5 p. 100 jusqu'en 2013-2014. Un seuil minimum de 10 milliards a été fixé pour protéger les provinces contre toute diminution globale des paiements, et les provinces individuelles obtenaient l'assurance que leurs paiements ne descendraient pas sous le seuil fixé dans le budget de 2004. Un comité fédéral de la péréquation a été créé pour donner des avis touchant la répartition des fonds entre les provinces dans le cadre de cette enveloppe fixe.

Cette nouvelle approche représentait l'abandon de l'un des attributs clés du programme de péréquation. Ce qu'on a vu disparaître, c'est le principe fondamental selon lequel les paiements de péréquation devaient être déterminés en fonction de la capacité fiscale d'une province en comparaison avec les autres provinces. Une somme globale qui était en expansion potentielle ou réelle – sur la base d'un calcul des capacités

fiscales – est devenue une somme fixe. Il en est résulté un jeu à somme nulle dans lequel toute augmentation dans le montant reçu par une province se traduisait automatiquement par une perte pour les autres.

Les effets de l'augmentation des revenus du pétrole et du gaz naturel

Le Canada dispose d'importantes réserves de pétrole et de gaz naturel qui sont principalement concentrées dans l'une des régions du pays. La volatilité du prix de ces ressources a un effet considérable sur la capacité fiscale relative des provinces et sur le programme de péréquation.

Depuis le choc pétrolier de 1973, en réponse aux fluctuations des prix du pétrole et du gaz naturel, le gouvernement fédéral a apporté des changements périodiques à la formule de péréquation. Ces changements ont été également mis en œuvre pour limiter le risque financier assumé par le gouvernement fédéral.

Les accords Canada -

Terre-Neuve et Labrador et Canada - Nouvelle-Écosse

À la suite d'assurances données par le premier ministre Paul Martin pendant la campagne électorale fédérale de 2004, le gouvernement du Canada a entrepris des négociations avec Terre-Neuve et Labrador et avec la Nouvelle-Écosse concernant la répartition des bénéfices associés à l'exploitation des ressources naturelles marines. Il y a presque vingt ans, Terre-Neuve et Labrador et la Nouvelle-Écosse avaient signé des ententes avec le gouvernement fédéral. En vertu des Accords atlantiques (Accord atlantique Canada-Terre-Neuve de 1985 et Accord Canada - Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers de 1986), le gouvernement fédéral devait régir les ressources marines, mais les deux provinces devaient être les principales bénéficiaires des revenus d'exploitation jusqu'à ce qu'elles aient amélioré de façon marquée leur situation économique. En conséquence, leurs revenus provenant de ces ressources devaient être partiellement exclus du calcul des paiements de péréquation auxquelles elles avaient droit.

Récemment, ces deux provinces ont commencé à réclamer du gouvernement fédéral une nouvelle entente qui leur permettrait, pendant une longue période de transition, de garder 100 p. 100 des revenus des ressources marines sans subir de réduction de leurs paiements de péréquation. Des ententes ont été conclues avec la Nouvelle-Écosse le 28 janvier 2005 et avec Terre-Neuve et Labrador le 14 février 2005. Ces ententes répondaient aux demandes des provinces et comprenaient, dans les deux cas, d'importants paiements par anticipation.

Ces deux provinces estiment que les deux ententes constituent des amendements aux Accords atlantiques. Compte tenu de la lenteur du développement de leurs ressources marines, et du besoin de conserver les incitatifs inscrits dans les accords, les nouvelles ententes sont conçues pour refléter les intentions des engagements antérieurs. Les deux provinces soutiennent que l'effet sur le programme de péréquation est tout au plus indirect. De plus, elles associent les ententes non pas avec l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui évoque explicitement le principe des paiements de

péréquation, mais avec l'article 36 (1), qui énonce l'obligation des gouvernements et des assemblées législatives canadiennes de « favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances ».

D'autres ne partagent pas ce point de vue. Pour eux, si les revenus provinciaux augmentent, les paiements de péréquation doivent diminuer, et ils estiment que les exclusions, même temporaires, viennent saper la justification du programme. La controverse fait apparaître de façon très nette la nécessité de revenir à un système de redistribution balisé par des règles si nous voulons maintenir le consensus politique qui a soutenu la notion de péréquation pendant un demi-siècle.

L'effet combiné de ces trois facteurs a été de susciter des questions touchant les objectifs visés depuis de nombreuses années, dans le cadre du régime fiscal canadien, par le programme de péréquation. Le Nouveau cadre pour la péréquation établi par le gouvernement fédéral en 2004, avec son budget et son système d'indexation fixes, est venu rompre le lien entre la redistribution des fonds de péréquation et les capacités fiscales relatives des gouvernements provinciaux. La flambée spectaculaire des prix du pétrole et du gaz naturel a eu un effet important sur la façon dont nous envisageons le système de redistribution parmi les régions canadiennes, et en particulier la formule de péréquation. Les ententes bilatérales avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve et Labrador ont été critiquées parce qu'elles paraissaient garantir des transferts quelle que soit l'amélioration de la capacité fiscale. Dans l'ensemble, il est juste de dire que le programme de péréquation s'est détaché des principes qui l'ont balisé, et qu'il est nécessaire de l'arrimer de nouveau aux objectifs de base qui ont déterminé son élaboration.

Les territoires

Les trois territoires septentrionaux du Canada présentent des défis exceptionnels en matière de finances et de gouvernance qui doivent être examinés de façon sérieuse par l'ensemble de la fédération. Notre souveraineté, notre sécurité et notre développement économique sont étroitement liés à l'avenir des territoires.

Le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest constituent 40 p. 100 de la superficie du pays, mais avec un peu plus de 100 000 résidents, les territoires ne représentent que 0,3 p. 100 de la population canadienne. Les territoires ont des taux de natalité plus élevés, et par conséquent des âges médians plus bas, que les provinces. Dans chacun des territoires, la population autochtone a une présence nettement plus importante que dans les autres régions du pays. Les indicateurs touchant la santé, l'éducation, le logement et la criminalité témoignent de conditions sociales beaucoup plus difficiles dans les territoires que dans le reste du Canada.

Il y a tout lieu de croire que les territoires continueront d'avoir besoin d'arrangements fiscaux différents de ceux qui régissent les provinces. La Formule de financement des territoires était autrefois le reflet des différences en question. À la différence des provinces, les territoires ne sont pas propriétaires de leurs ressources non renouvelables. Il ne fait aucun doute que les territoires doivent gérer ces ressources, la question critique concerne plutôt le partage des bénéfices fiscaux.

La gestion du système

Les Canadiens ne cessent de réitérer qu'ils veulent que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent. Pourtant, les gouvernements canadiens continuent de se disputer. Pourquoi ?

Il n'est peut-être pas tout à fait exact de dire que les gouvernements fédéral et provinciaux se disputent toujours. Ces gouvernements manifestent également une capacité importante de coopérer au service des Canadiens. Pour une large gamme d'activités et de politiques publiques, la collaboration et la coopération prévalent la plupart du temps. La fédération, d'ailleurs, ne pourrait fonctionner si tel n'était pas le cas. Au Canada, comme dans d'autres systèmes fédéraux, les forces politiques du conflit et de la coopération s'expriment par l'intermédiaire des institutions et des mécanismes de la fédération. L'un des tests de ces institutions et mécanismes, c'est leur capacité de susciter la collaboration, de gérer les conflits et de résoudre les différends qui entravent le bon fonctionnement du système.

Le Comité estime que dans le domaine du fédéralisme fiscal, trop souvent les relations intergouvernementales ont été caractérisées par des désaccords corrosifs qui minent l'élaboration de politiques productives et l'amélioration des services aux citoyens. Le Comité est également d'avis que cette caractéristique malheureuse de notre fédération provient, non pas de la mauvaise volonté ou des insuffisances de nos dirigeants politiques ou de nos hauts fonctionnaires, mais de la faiblesse institutionnelle de nos mécanismes de gouvernance. Prenons l'exemple du pouvoir fédéral de dépenser, qui constitue l'outil le plus puissant du fédéralisme fiscal.

Le pouvoir de dépenser du Parlement

Le pouvoir fédéral de dépenser n'est pas reconnu de façon explicite dans la constitution. On en a déduit que cette autorité appartenait au Parlement en vertu, notamment, de ses larges pouvoirs de taxation et de son droit de créer un fonds consolidé du revenu. Les jugements des tribunaux laissent entendre que le gouvernement du Canada a l'autorité de dépenser dans quelque domaine que ce soit, y compris les domaines associés aux pouvoirs provinciaux énumérés aux articles 92 et 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à condition que la loi autorisant la dépense ne constitue pas un système de réglementation dans un domaine de compétence provinciale.

Le pouvoir de dépenser est constitué de deux éléments. Le premier correspond aux transferts de fonds du gouvernement fédéral aux provinces dans les zones de compétence provinciale, de façon conditionnelle ou inconditionnelle. Le deuxième correspond aux transferts de fonds directs du gouvernement fédéral aux personnes ou aux institutions.

Le pouvoir fédéral de dépenser alimente la controverse dans les débats constitutionnels et politiques canadiens depuis des lustres. Pour certains, le pouvoir fédéral de dépenser est l'expression positive du fait que le gouvernement fédéral a l'obligation de créer des programmes nationaux, assortis de normes nationales, pour bâtir et renforcer le Canada comme unité politique viable et pour redistribuer les ressources à l'échelle du pays. Pour d'autres, le pouvoir fédéral de dépenser n'est pas

illégitime dans son principe, mais il a pour effet de tourner en dérision la répartition des pouvoirs et la logique fondamentale d'un système fédéral quand le gouvernement fédéral l'utilise, sans consulter les provinces ou obtenir leur consentement, pour envahir les champs de compétence attribués aux provinces par la constitution.

Le retour du gouvernement fédéral à un régime de surplus budgétaires, à la fin des années 1990, marque un changement matériel dans la dynamique et les relations fiscales au pays. Les surplus continuent de se manifester depuis ce temps, et il y a tout lieu de croire que la situation demeurera la même pendant les années à venir. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral a largement utilisé son pouvoir de dépenser, à la fois par des transferts aux provinces et par des transferts directs aux personnes et aux institutions. Alors que certains mécanismes de transfert ont généralement été bien acceptés par les provinces, d'autres – et principalement les transferts directs aux personnes et aux institutions – ont été moins bien accueillis, en partie parce qu'ils ont souvent fonctionné aux dépens des transferts directs aux gouvernements provinciaux.

On ne saurait nier le fait que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser a contribué, dans le passé, à beaucoup d'éléments auxquels notre société attache de la valeur. La construction après la guerre de l'État-Providence canadien – cet éventail de programmes sociaux qui assurent l'égalité des chances et soutiennent les personnes dans le besoin – dépendait dans une large mesure de la capacité du gouvernement fédéral de participer au financement d'un ensemble de programmes sociaux qui relevaient des provinces. Le caractère national de notre système canadien de soins de santé n'aurait pu exister sans le pouvoir fédéral de dépenser, même s'il est tout aussi vrai que nous n'aurions pas eu le système que nous connaissons aujourd'hui sans le leadership original exercé par la Saskatchewan dans l'après-guerre immédiat. Mais on ne saurait non plus nier le fait que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser a été la source de frustrations et de mécontentements continuels, et qu'il est au cœur de conflits intergouvernementaux qui ne sont pas productifs.

Pourquoi en est-il ainsi ?

Si les transferts fiscaux entre gouvernements font partie des réalités structurelles du système fédéral canadien, leur gestion est assurée, en dernière analyse, par le gouvernement fédéral. La capacité autonome du gouvernement canadien d'effectuer ou non des transferts aux provinces ou aux territoires, selon son bon jugement, constitue l'instrument principal utilisé par notre pays pour façonner les affaires communes de la fédération. À ce jour, le gouvernement fédéral a réussi à maintenir une grande liberté d'action. L'avantage de cette liberté pour lui est devenu évident au moment des coupures extrêmement importantes du budget fédéral de 1995, qui ont démontré que le gouvernement fédéral pouvait faire marche arrière au chapitre du pouvoir de dépenser : en effet, il pouvait décider de façon abrupte et unilatérale de réduire ses transferts aux provinces et aux territoires. Les provinces se sont brûlées les doigts dans cette affaire.

Ainsi, ce qui est en jeu, ce ne sont pas seulement les ressources financières, mais aussi la gouvernance.

Il y a donc quatre questions étroitement liées que nous situons au cœur de notre mandat et de notre rapport : le déséquilibre fiscal vertical; le déséquilibre fiscal horizontal et la péréquation; les défis particuliers affrontés par les territoires; et la façon dont nous gérons les affaires intergouvernementales.

Que faut-il faire ?

Le Comité en arrive à la conclusion que malgré la nature globale et avantageuse des transferts actuels aux provinces et aux territoires, et malgré les augmentations récentes accordées par le gouvernement fédéral, ces transferts ne sont pas de nature à répondre aux déséquilibres fiscaux vertical et horizontal qui existent en ce moment et dont on prévoit qu'ils continueront de se manifester dans l'avenir. Ce qui est en cause, ce n'est pas seulement l'augmentation des sommes versées, mais aussi la façon dont les transferts sont structurés. De façon plus précise, le Comité estime que des changements importants doivent être apportés au programme de péréquation et à la formule de financement des territoires pour les rendre plus adéquats, plus efficaces et plus équitables. Nous croyons que les programmes actuels de transferts par habitant, comme le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, comportent des injustices structurelles qui doivent être corrigées. De plus, ces transferts ne suffisent pas, sur le plan collectif, à répondre aux coûts croissants de notre système de soins de santé dans un contexte de vieillissement marqué de la population, aux besoins en matière d'éducation postsecondaire pour les jeunes Canadiens qui doivent affronter la concurrence au sein d'une économie mondiale, ou aux exigences considérables en matière d'infrastructures qui se manifestent à l'échelle des provinces, des territoires et des municipalités.

De façon plus fondamentale, le Comité estime que pour être plus durable et plus efficace, notre régime fiscal doit être renouvelé sur la base de principes ancrés dans les valeurs fondamentales des Canadiens : le partage, l'équité et la reddition de comptes. Qui plus est, nos arrangements fiscaux doivent être soutenus par un nouveau cadre de gouvernance du fédéralisme fiscal qui assure le caractère prévisible des relations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et qui les établit sur la base d'un respect et d'une coopération accrues.

Le chapitre 2 aborde la genèse de notre situation actuelle.

Genèse de la situation actuelle

Survol historique des arrangements fiscaux au Canada

Depuis la Confédération en 1867, l'économie, la société et la culture canadiennes ont été transformées par l'industrialisation, la sécularisation, la guerre, le changement technologique, l'urbanisation et la mondialisation. Ces puissantes forces de modernisation ont suscité dans notre pays des changements remarquables. Nos débats politiques, nos gouvernements et notre vie publique ont été modifiés de façon spectaculaire.

La constitution a réservé au gouvernement fédéral les questions d'État les plus importantes et les sources de revenus les plus lucratives. La répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux était conçue selon le modèle des « compartiments étanches », chaque ordre de gouvernement ayant un pouvoir exclusif sur des domaines de compétences distincts, sans rapport entre eux. Le gouvernement fédéral avait une autorité illimitée en matière de taxation, tandis que les provinces étaient limitées aux taxes et impôts directs.

Bien des choses ont changé depuis. Les compartiments étanches n'existent plus. Les questions « purement locales » de la santé et de l'éducation, laissées en 1867 aux provinces, sont devenues les responsabilités les plus considérables et les plus coûteuses de l'État. Le champ de taxation le plus lucratif en 1867 (celui de l'accise et des douanes), attribué pour cette raison au gouvernement du Canada, est aujourd'hui réduit à l'insignifiance.

En 1867 les Pères de la Confédération ont voulu attribuer les responsabilités législatives, de façon claire et distincte, à l'une ou l'autre des parties. Cette répartition pouvait être fonctionnelle quand le gouvernement était de taille modeste et que l'éducation et les services sociaux étaient assurés principalement par la famille, la communauté locale et l'Église. Au milieu du vingtième siècle, au moment où l'on construisait l'État-providence canadien, les services locaux ne constituaient plus le système dominant. Depuis une cinquantaine d'années, on reconnaît de façon universelle que pour décrire la réalité canadienne, les concepts d'enchevêtrement, de chevauchement et d'interdépendance sont plus pertinents. Ces changements radicaux trouvent leur reflet dans l'évolution des relations fiscales du pays.

Portrait de l'univers fiscal jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale

La *Loi constitutionnelle de 1867* a donné au gouvernement fédéral le droit de prélever de l'argent « par tous modes ou systèmes de taxation ». Les provinces, quant à elles, n'avaient accès qu'à « la taxation directe ». Elles étaient exclues de la taxation indirecte, qui était à l'époque, et de loin, la source de revenus la plus importante. Les deux ordres de gouvernement avaient l'autorité de prélever l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et de percevoir certaines taxes directes comme les droits successoraux.

La constitution garantissait une série de subventions fédérales aux provinces. Ces subventions étaient une source importante de revenus provinciaux. Selon l'article 118 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ces subventions devaient « [libérer] le Canada de toutes autres réclamations ». Il a suffi de vingt ans pour que les provinces, assistant à la toute première conférence interprovinciale, insistent auprès du gouvernement fédéral pour qu'il augmente ces subventions jugées insuffisantes. En 1907, un amendement constitutionnel a été adopté pour augmenter les subventions. Si les sommes en jeu étaient modestes comparativement aux transferts intergouvernementaux d'aujourd'hui, cet exemple lointain illustre le fait que les défis du fédéralisme fiscal se sont manifestés immédiatement après la Confédération et ont persisté jusqu'à aujourd'hui.

Les provinces ont été exclues des champs de taxation indirecte. Cependant, la voie d'avenir n'était pas celle des douanes et de l'accise, mais bien celle de la taxation directe. Dans les années suivant la Confédération, les provinces ont commencé à développer leur autorité en matière de taxation directe. Le gouvernement fédéral est intervenu dans ce domaine pendant la Première Guerre mondiale : en 1917, il a établi des impôts fédéraux sur le revenu des particuliers et des sociétés à titre de mesure temporaire en temps de guerre.

Dans les années 1930, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux appliquaient un ensemble déroutant de taxes, d'impôts et de taux d'imposition. Du point de vue du contribuable, ces mesures n'avaient aucune logique; on parlait d'ailleurs de la « jungle » fiscale. En 1937, le gouvernement du Canada a créé une Commission royale d'enquête, la Commission Rowell-Sirois, pour examiner le fédéralisme fiscal et pour élaborer des recommandations. Dans leur rapport, paru en 1940, les commissaires ont recommandé que le gouvernement fédéral occupe de façon

exclusive les champs des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et des droits successoraux, et qu'en retour, il assume la totalité des dettes des provinces et accorde ce que la Commission appelait des « subventions nationales d'ajustement » [traduction] aux provinces défavorisées sur le plan financier. Ce rapport a été rejeté, en grande partie à cause de l'opposition de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Alberta, qui n'auraient reçu aucune subvention.

Malgré le rejet des recommandations de la Commission, à une conférence fédérale-provinciale en 1941 les provinces ont renoncé de façon temporaire à leur accès aux impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés et aux droits successoraux, en reconnaissance du fait que le gouvernement du Canada avait besoin d'occuper ces champs de taxation pour financer l'effort de guerre. En retour, les provinces ont reçu des subventions du gouvernement fédéral. Avec cette expérience de la période de guerre, le pays est passé à un système d'interdépendance fiscale entre les gouvernements fédéral et provinciaux, système qui est demeuré un élément central du fédéralisme canadien depuis ce temps.

Le pouvoir fédéral de dépenser

Étant donné les controverses qui entourent la capacité du gouvernement fédéral de dépenser dans des domaines qui relèvent des provinces, et de la créativité dont il fait preuve sur ce plan, on pourrait penser que le pouvoir fédéral de dépenser est inscrit dans la constitution canadienne. Il n'en est rien. On ne trouve nulle part dans la *Loi constitutionnelle de 1867* un pouvoir dénommé « pouvoir fédéral de dépenser ». Pourtant, quelle que soit sa légitimité, ce pouvoir existe manifestement et se trouve au cœur même du régime fiscal intergouvernemental du pays.

C'est en se fondant sur l'existence de plusieurs pouvoirs fédéraux énoncés dans la constitution – le pouvoir de percevoir des taxes [paragraphe 91(3)], le pouvoir de faire des lois touchant « la propriété publique » [alinéa 91 (1)a)], et le pouvoir de s'approprier les fonds fédéraux [article 106] – qu'on déduit l'existence du pouvoir fédéral de dépenser.

Certains juristes constitutionnels et spécialistes universitaires ont soutenu que l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser est limitée, sur le plan constitutionnel, aux domaines dans lesquels le gouvernement fédéral est habilité à adopter des lois. Selon l'autre point de vue (qui reflète les pratiques réelles), le gouvernement fédéral peut verser ou prêter des fonds au gouvernement, à l'institution ou à l'individu qu'il veut, pour atteindre l'objectif qu'il veut. Il peut également associer les conditions qu'il veut à toute subvention et à tout prêt.

Évolution fiscale du Canada après la guerre

Les décennies suivant la fin de la Deuxième Guerre mondiale ont été marquées par plusieurs facteurs dont il faut tenir compte si on veut comprendre le fédéralisme fiscal d'aujourd'hui. Tout d'abord, c'est pendant cette période qu'ont été fondées les institutions essentielles de l'État-providence. Des dépenses massives dans les domaines de la santé, de l'éducation postsecondaire et de la sécurité sociale ont appuyé l'élaboration d'une large gamme de nouveaux programmes sociaux exigés par les Canadiens. L'élaboration et le financement de ces programmes a constitué l'élément dominant des relations fédérales-provinciales au cours de ces décennies.

En deuxième lieu, la période a été marquée à la fois par la collaboration et par une vigoureuse concurrence entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral avait émergé de la guerre avec la part du lion des ressources fiscales et était déterminé à jouer un rôle central dans la prestation de services sociaux aux Canadiens, même si bon nombre des programmes pertinents relevaient des provinces. Au cours de ces années, le gouvernement fédéral a établi un large éventail de programmes de subvention à coûts partagés ou conditionnels, typiquement sur la base d'une participation égale aux coûts. Ces programmes comprenaient notamment la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*, la *Loi sur les soins médicaux*, le Régime d'assistance publique du Canada et le financement de l'éducation postsecondaire. En 1957, le gouvernement fédéral a également établi un programme de péréquation qui fera l'objet d'une discussion à part dans les pages qui suivent.

Si ces initiatives à coûts partagés ont joué un rôle important en favorisant le développement des programmes sociaux du Canada, l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser suscitait néanmoins des problèmes. On a souvent reproché aux programmes fédéraux en question d'infléchir les priorités des provinces en matière de dépenses. Avec de tels programmes, il existe toujours une incertitude quant à leur permanence et à l'ampleur de leur financement. Au début, il s'agit de programmes ouverts; puis, à mesure que les coûts augmentent, le gouvernement fédéral établit un maximum pour ses contributions. Pour le gouvernement fédéral, il y avait un problème du fait qu'il n'exerçait aucun pouvoir sur l'augmentation des coûts, et dans les programmes à coûts partagés, les provinces pouvaient être moins portées à les contenir. Les gouvernements provinciaux avaient une inquiétude encore plus profonde : le gouvernement fédéral pouvait mettre fin à un programme, laissant les provinces aux prises avec 100 p. 100 des coûts.

En même temps, beaucoup de provinces souhaitaient retrouver le pouvoir fiscal qu'elles avaient perdu pendant la Deuxième Guerre mondiale et exercer elles-mêmes les responsabilités qui leur étaient attribuées par la constitution. Les tensions entre les gouvernements ont été exacerbées dans les années 1960 par les efforts du Québec qui cherchait à redéfinir sa position au sein de la Confédération, puis dans les années 1970 par les réponses fédérales et provinciales à la crise de l'énergie et par le rôle important du pétrole et du gaz naturel dans l'économie politique canadienne. Ces décennies de la période d'après-guerre ont vu une décentralisation graduelle mais marquée de la fédération canadienne.

Les Canadiens ont continué à manifester une importante demande en matière de services sociaux, et les gouvernements ont continué d'y répondre. Mais en même temps, le gouvernement du Canada, qui faisait face à l'endettement croissant du secteur public et à l'augmentation inexorable des dépenses sociales, a commencé à revoir en profondeur sa relation fiscale avec les provinces. Cette transformation a été amorcée en 1976 avec la proposition fédérale touchant le Financement des programmes établis (FPÉ).¹

¹ Le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a déposé la déclaration de principes du gouvernement fédéral, « Established Program Financing: A Proposal Regarding the Major Shared-Cost Programs in the Fields of Health and Post-Secondary Education », à la conférence des premiers ministres à Ottawa, 14-15 juin 1976.

En 1977, après un ensemble de négociations intergouvernementales intenses, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'un remaniement complet des arrangements fiscaux. Le gouvernement fédéral justifiait la nouvelle approche en affirmant notamment qu'il fallait régler les problèmes associés aux programmes à coûts partagés. Le FPÉ était le nouveau programme. Les programmes établis à coûts partagés comprenaient : l'assurance-hospitalisation (1958), l'assurance-maladie (1968) et le régime de financement instauré en 1967 pour l'éducation postsecondaire. Essentiellement, chacun de ces programmes avait été financé à parts égales par les gouvernements fédéral et provinciaux. Un grand programme à coûts partagés est resté à l'extérieur du FPÉ : le Régime d'assistance publique du Canada (1965).

Le FPÉ a signifié la fin des trois programmes à coûts partagés. La part de 50 p. 100 assumée par le gouvernement fédéral a été remplacée par un financement global sous forme de points d'impôt et de transferts de fonds. Le gouvernement fédéral a créé un « espace fiscal » pour les provinces en réduisant ses impôts sur les revenus des particuliers et des sociétés. La quantification de cet « espace fiscal » a été mise en œuvre par un transfert, vers les provinces, de 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point d'impôt sur les bénéfices des sociétés, ajusté par péréquation à la moyenne nationale. Le transfert de fonds requis pour assurer la péréquation du transfert des points d'impôt a été connu sous le nom de « péréquation afférente » pour le distinguer des paiements accordés aux provinces dans le cadre du programme de péréquation. La part de 50 p. 100 du gouvernement fédéral était

Les transferts fédéraux

Au moyen de son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces pour les aider à instaurer ou à maintenir des programmes provinciaux. Il existe plusieurs moyens d'obtenir ce résultat.

Programmes à coûts partagés. Tenant compte des sommes attribuées par les gouvernements provinciaux à un programme provincial donné, le gouvernement fédéral accepte de fournir en contrepartie une certaine proportion de ces sommes. Il s'agit le plus souvent d'un financement à parts égales, de sorte que le gouvernement fédéral se trouve à contribuer un dollar pour chaque dollar dépensé par la province pour le programme en question.

Subventions conditionnelles et inconditionnelles. La contribution fédérale à un programme provincial est dite conditionnelle quand son attribution à la province dépend de certaines conditions énoncées dans l'entente, par exemple, le droit des Canadiens, quelle que soit leur origine ou leur lieu de résidence, d'avoir accès au programme partout au pays. Les subventions inconditionnelles ne sont pas assorties de telles dispositions.

Financement global. Les transferts sont faits aux provinces, souvent en vue d'un objectif général comme les soins de la santé. Cependant, les provinces n'ont aucune obligation explicite de dépenser l'argent dans ce domaine ou de promouvoir un quelconque objectif général ou particulier.

Un cas particulier : la péréquation. La vaste majorité des transferts fiscaux intergouvernementaux sont liés à la relation verticale entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. La péréquation, quant à elle, vise à répondre aux problèmes fiscaux horizontaux, c'est-à-dire les disparités entre les provinces ou le déséquilibre fiscal horizontal (DFH). Il arrive qu'un élément de péréquation soit inscrit dans un programme de transfert vertical; c'est le cas, par exemple, quand des points d'impôt transférés sont assujettis à une péréquation en fonction d'une norme.

elle-même scindée en deux parts égales : le transfert de points d'impôt et le transfert de fonds. Avec le transfert des points d'impôt, après 1977, c'était les provinces plutôt que le gouvernement fédéral qui assumaient la responsabilité de percevoir ces recettes, et la contribution fédérale réelle aux programmes en question n'était plus que d'environ 25 p. 100. Cette attente a largement façonné les arrangements fiscaux jusqu'en 1995; ils ont alors été remplacés par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

Le transfert de fonds était inconditionnel, mais il était clairement entendu que tant les points d'impôt que le transfert de fonds devaient être utilisés pour ces programmes établis. En 1984, le Parlement a voté la *Loi canadienne sur la santé*, qui associait certaines conditions aux transferts de fonds.

Le FPÉ était un transfert par habitant qui augmentait au même rythme que le PIB. Cet arrangement assurait le caractère prévisible du financement accordé par le gouvernement fédéral et donnait une plus grande liberté d'action aux provinces en matière de dépenses; cependant, il provoquait la rupture entre les dépenses réelles des provinces et l'ampleur des transferts. Du fait que les dépenses provinciales dans ces domaines augmentaient plus rapidement que le PIB, le FPÉ a aggravé la situation financière des gouvernements provinciaux, qui s'efforçaient de contenir les coûts grandissants de ces services sociaux importants. Les pressions sur les provinces ont été exacerbées au début des années 1980 quand le gouvernement fédéral, réagissant à l'inflation et à la croissance des déficits, a commencé à réduire le taux de croissance de ces transferts.

Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral, pour la première fois, a fait marche arrière sur le plan du pouvoir de dépenser. Il y est parvenu en combinant les transferts visant la santé, l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale en un nouveau programme, le TCSPS, qu'il a alors amputé du tiers de son budget (6 milliards \$) en deux ans, le faisant passer de 18,5 milliards \$ à 12,5 milliards \$. Globalement, entre 1983-1984 et 1998-1999, les contributions monétaires du gouvernement fédéral au financement provincial de la santé, de l'éducation et des services sociaux sont passées de 22,7 p. 100 du total des dépenses provinciales à 11,2 p. 100. Paradoxalement, avec la *Loi canadienne sur la santé de 1984*, ce retrait était assorti d'une affirmation vigoureuse de l'autorité fédérale sur les actions des provinces. Plus de contrôle, moins d'argent.

La péréquation : un type particulier de transfert de fonds

Le programme de péréquation du Canada – un transfert de fonds inconditionnel aux provinces ayant une capacité fiscale plus faible – a été établi en 1957. Il s'agit d'un programme fédéral, mais qui agit sur les disparités fiscales entre les provinces. Depuis la mise en œuvre du programme, les discussions entre les gouvernements sur la péréquation ont porté surtout sur trois questions : (a) la liste des revenus devant faire l'objet de la péréquation, (b) la norme en fonction de laquelle les revenus sont péréqués, (c) le traitement des revenus provenant des ressources.

En 1957, le programme de péréquation ne comprenait que trois sources de revenus : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les droits successoraux. Ces sources de revenus faisaient l'objet d'une péréquation en fonction



d'une norme élevée : la moyenne pondérée des revenus par habitant des deux provinces les plus riches (à l'époque, c'était l'Ontario et la Colombie-Britannique), basée sur des taux d'imposition fixés par le gouvernement fédéral.

En 1962, 50 p. 100 des revenus des ressources naturelles ont été ajoutés à la liste de revenus devant faire l'objet de la péréquation; cette même année, on a adopté comme norme la moyenne des dix provinces. Avec l'inclusion des revenus provenant des ressources naturelles, l'Alberta et la Colombie-Britannique n'étaient plus admissibles aux paiements de péréquation. Après l'élection fédérale de 1963, le nouveau gouvernement libéral a modifié la formule, revenant à la moyenne pondérée des deux provinces les plus riches. Les revenus des ressources étaient désormais exclus. Toutefois, 50 p. 100 des revenus des ressources naturelles étaient déduits des paiements de péréquation, ce qui éliminait une fois de plus l'Alberta et la Colombie-Britannique comme bénéficiaires.

La formule pour déterminer les paiements de péréquation a été modifiée de nouveau en 1967 quand les arrangements fiscaux ont été renouvelés pour une période de cinq ans. Tout d'abord, le nombre de sources de revenus inclus dans la formule a connu une expansion importante, passant de quatre à 16. Ensuite, on a établi que les revenus faisant l'objet de la péréquation étaient les revenus réellement perçus par chaque province. Enfin, la norme a été modifiée une fois de plus : au lieu de la moyenne de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, on allait désormais utiliser la moyenne des dix provinces.

Entre 1972 et 1981, la formule a fait l'objet d'un certain nombre d'ajustements ponctuels, généralement pour tenir compte de la volatilité des revenus associés au pétrole. L'augmentation des prix du pétrole a fait augmenter les paiements de péréquation, ce qui a créé un problème fiscal pour le gouvernement fédéral. Il était temps de repenser le programme, et le moment d'agir s'est présenté en 1982 quand on a renégocié les arrangements fiscaux.

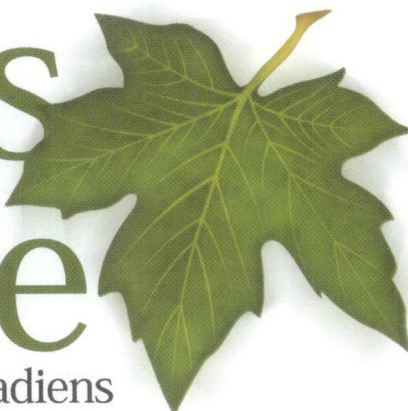
Les révisions de la formule de péréquation ont adopté la structure déjà utilisée en 1967. D'abord, on a élargi de façon considérable la liste de revenus visés par la péréquation, qui comprenait désormais 30 sources. Cette large couverture des recettes provinciales permettait de baser la formule de péréquation sur un « régime fiscal représentatif » (RFR). En deuxième lieu, parce que la formule était strictement basée sur les capacités relatives en matière de revenus, elle était basée sur l'idée implicite que les dépenses par habitant des gouvernements provinciaux et locaux, financées par les transferts fédéraux, étaient égales dans toutes les régions du pays. En troisième lieu, la norme a été modifiée par la péréquation des rendements par habitant des recettes provinciales en fonction de la moyenne de cinq provinces : l'Ontario, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Québec et le Manitoba (la norme des cinq provinces). En excluant l'Alberta de la norme, on éliminait le problème créé par l'inclusion des ressources naturelles. Les provinces de l'Atlantique, qui à l'époque n'avaient aucun revenu pétrolier, étaient exclues pour compenser l'exclusion de l'Alberta : l'absence d'une province riche était équilibrée par l'absence d'une région moins riche ayant une population comparable. Cette formule, avec quelques ajustements au fil des ans, a servi de fondement aux paiements de péréquation de 1982 jusqu'à l'exercice financier 2005-2006. En 2004, le gouvernement fédéral a annoncé que la péréquation basée sur une formule – la démarche privilégiée depuis près de cinquante ans – allait prendre fin.

Conclusion

Les arrangements fiscaux ont été des éléments centraux de la capacité de la fédération canadienne de répondre aux besoins changeants des Canadiens. Faire fonctionner ces arrangements a toujours constitué un défi, qu'on a pu relever largement dans la mesure où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux étaient disposés à collaborer. Il y a eu beaucoup d'innovation et de souplesse intergouvernementales au fil des ans, qui se sont traduites par des ajustements graduels mis en œuvre pour résoudre les problèmes à mesure qu'ils se présentaient.

En même temps, les tensions et les frustrations ont été considérables. Dans une certaine mesure, cela est inévitable quand des questions fondamentales d'argent et de compétences sont en jeu. Mais de l'avis du Comité, que viennent confirmer les consultations menées auprès des représentants des gouvernements, les niveaux de tension et de frustration ont augmenté et la confiance entre les protagonistes a diminué. À la lumière de l'histoire que nous avons racontée dans le présent chapitre, le contraire serait surprenant. Manifestement, nous n'avons toujours pas trouvé le moyen, en tant que pays, d'agir de façon rationnelle, et en procédant par étapes, sur les arrangements fiscaux si importants pour notre bien-être collectif. Il est difficile de discerner, dans cette histoire, un progrès ordonné vers des buts pratiques, réalisables, et qui suscitent le consensus. Le problème peut découler non seulement de ce que font les gouvernements, mais aussi de la façon dont ils s'y prennent pour le faire – autrement dit, de la façon dont ils gèrent les questions intergouvernementales. Nous reviendrons à cette question dans la suite du rapport.

Valeurs et points de vue



à l'écoute des Canadiens
et de leurs gouvernements

Le fédéralisme fiscal est façonné par les valeurs canadiennes. Sa forme et sa pratique sont le reflet des concepts et des points de vue qui correspondent au type de pays que nous voulons. Il est profondément enraciné dans l'évolution historique, constitutionnelle et politique du pays et de ceux et celles qui y vivent. Tout arrangement fiscal est donc déterminé, dans son essence, non par la « valeur » d'un outil fiscal particulier, mais par les « valeurs » qui en sont la cause. Fondamentalement, ces valeurs sont l'expression financière et politique des idéaux auxquels adhèrent les Canadiens en matière de pays, de communauté et de citoyenneté. De plus, ils découlent de choix faits pendant des décennies par une succession de gouvernements fédéraux et provinciaux, choix touchant le partage ou la redistribution de la richesse, le respect des obligations constitutionnelles, la réponse aux griefs des régions, et la promotion de l'unité du pays. Évaluer un transfert seul, sans tenir compte de son lien avec la valeur qui le sous-tend, c'est oublier une perspective essentielle en matière de déséquilibre fiscal.

Cependant, la prudence est de mise. Certaines valeurs entre en conflit avec d'autres qui suscitent une adhésion tout aussi profonde. Ceci signifie que l'appel aux valeurs n'offre pas toujours des solutions évidentes à un problème aussi difficile et complexe que celui du déséquilibre fiscal. Fait important, les perspectives sur les valeurs peuvent varier selon les régions. Ceux qui possèdent moins peuvent associer l'équité à la redistribution et au partage; ceux qui produisent la richesse peuvent être davantage préoccupés par le maintien des conditions qui créent cette richesse. La recherche de

normes nationales en matière de programmes sociaux peut entrer en conflit avec le respect de la diversité nationale et de la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Manifestement, les valeurs constituent un contexte important quand nous en venons à envisager le déséquilibre fiscal et le fédéralisme fiscal.

La démarche de consultation du Comité

Le Comité avait le mandat de consulter les gouvernements des provinces et des territoires, de chercher à connaître le point de vue du gouvernement fédéral, et de consulter des spécialistes au besoin. Nous avons fait tout cela et plus encore.

Nous avons rencontré les élus et les hauts fonctionnaires de tous les gouvernements des provinces et des territoires; il s'agissait souvent du premier ministre, du ministre des Finances et du ministre des Affaires intergouvernementales. Pour nous aider à cerner les questions pertinentes, chacun des gouvernements nous a donné une présentation et des documents. Le Comité a également rencontré des hauts fonctionnaires de Finances Canada.

Une table ronde de deux jours nous a permis de recueillir les avis de spécialistes reconnus dans le domaine du fédéralisme fiscal, issus tant du monde universitaire que de celui de l'analyse des politiques publiques. Plus de vingt spécialistes nationaux ont examiné des questions précises touchant le déséquilibre fiscal vertical, le déséquilibre fiscal horizontal, le système de transferts canadien et la gouvernance du fédéralisme fiscal. La table ronde a été organisée en partenariat avec l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's. Le Comité a également reçu directement l'avis de plusieurs spécialistes en politiques publiques, dont certains provenaient du milieu universitaire.

Le Comité a cherché à connaître le point de vue des Canadiens par le biais d'une série de dialogues régionaux indépendants organisés de façon autonome par les Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques. Ces dialogues ont eu lieu à Halifax, Montréal, Toronto, Edmonton, Vancouver et Ottawa. Le but des dialogues était de demander aux citoyens quelles valeurs de base devaient, selon eux, orienter les décisions concernant le partage des fonds publics entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires. On trouvera à l'annexe 3 un résumé du processus. Les dialogues ont été pour nous une source importante d'informations supplémentaires au moment où nous avons élaboré nos recommandations.

Le présent chapitre résume les principaux points de vue et enjeux présentés au Comité pendant les consultations auprès des provinces et territoires, du gouvernement fédéral, des spécialistes et, également, auprès de simples citoyens Canadiens.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Le Comité a eu des rencontres avec les gouvernements de chacun des territoires et des provinces, dans leurs territoires respectifs, de septembre à novembre 2005. Pour fournir aux gouvernements un cadre de réflexion pour nos discussions, nous leur avons fait parvenir à l'avance un document de réflexion énonçant les principaux thèmes, enjeux et questions envisagés par le Comité (voir l'annexe 4).

Points de vue des gouvernements des territoires

La première consultation du Comité a eu lieu auprès des trois territoires du Nord. Les représentants des territoires ont accepté des rencontres individuelles et collectives à Yellowknife. Une table ronde a également été organisée avec des représentants des autochtones et des communautés. Le Comité a écouté une présentation conjointe des trois gouvernements, ainsi qu'une évaluation par chacun des gouvernements des besoins particuliers de son territoire et des défis qu'il devait relever.

Les problèmes et les défis qu'affrontent les territoires du Nord en matière de régime fiscal sont explorés dans le détail au *chapitre 4*. Il mérite toutefois d'être souligné ici que les trois gouvernements territoriaux font face à d'immenses difficultés en ce qui concerne la prestation non pas de services publics adéquats, mais de services publics de base pour leurs résidents. Les réalités de la « vie dans le Nord » ont été clairement exprimées au Comité, ainsi que les différences entre les trois territoires. L'immensité géographique, un climat souvent âpre, des coûts élevés en matière de transports et de communications ont été cités parmi les grands défis en matière de prestation de services dans le Nord. Il existe également de grands défis sur le plan social. En comparaison avec le reste du Canada, les territoires subissent les effets négatifs de logements inadéquats, de faibles taux de diplomation au secondaire et de taux élevés de morbidité et de crimes avec violence. Les écarts existent non seulement entre le Nord et le Sud du Canada, mais aussi à l'intérieur de la région.

Aucune discussion au sujet du Nord ne peut passer sous silence le fait autochtone. La population du Nunavut est autochtone à 85 p. 100, et quatre langues officielles y sont présentes. Les Territoires du Nord-Ouest ont une population composée à 50 p. 100 d'autochtones et huit langues y ont un statut officiel. Un quart des résidents du Yukon sont des autochtones. Le mode de vie traditionnel fait partie de la culture du Nord. Les gens demeurent proches de la terre et beaucoup de ménages font appel à une alimentation traditionnelle pour subsister. Amorcée récemment, la transition vers une économie de salariat est lente. Lentement, l'autonomie gouvernementale se développe. Chacune de ces réalités importantes a été abordée tant par les gouvernements territoriaux et autochtones que par des individus résidant dans le Nord.

Les gouvernements des territoires comptent beaucoup sur les transferts financiers du gouvernement fédéral et particulièrement sur la formule de financement des territoires (FFT), qui représente entre 70 et 90 p. 100 de leurs revenus annuels. Jusqu'en 2004, le programme utilisait une formule basée sur les besoins pour combler l'écart entre les besoins en matière de dépenses et les capacités d'obtenir des recettes. Cette formule avait été établie en 1985.

Les territoires s'opposent de façon unanime aux changements imposés à la FFT en 2004 en vertu du Nouveau cadre pour la péréquation. Ils n'appuient pas la création d'une enveloppe fixe pour les territoires : l'augmentation des sommes attribuées à l'un des territoires se fait aux dépens des autres. Ils ne soutiennent pas non plus l'abandon de la formule basée sur les besoins pour déterminer les paiements. Ils considèrent par ailleurs que le facteur d'indexation de 3,5 p. 100 est insuffisant.

Les territoires ont proposé le retour à un financement basé sur une formule, comme la FFT, affirmant que ce type de financement est plus souple et mieux adapté à leur situation. De plus, ils ont demandé que toute nouvelle formule contienne les incitatifs appropriés pour promouvoir la croissance économique et le développement. Dans le cadre de la FFT, quand les recettes autonomes augmentaient, les transferts diminuaient. Cette mesure avait tendance à freiner le développement économique. Le problème est directement lié à celui de la propriété des ressources naturelles et du partage des recettes. Aucun des territoires n'est propriétaire de ses ressources naturelles, et seul le Yukon a conclu une entente négociée en matière de partage des recettes provenant des ressources. (Cette entente est considérée inadéquate et n'est pas vue comme un modèle pour le Nunavut ou les Territoires du Nord-Ouest). Les territoires estiment qu'il est vital d'agir dans ce dossier en même temps que dans celui de la formule de financement. Les trois territoires ont des objectifs communs : atteindre l'autosuffisance économique, réduire leur dépendance envers le gouvernement fédéral, et retenir un maximum des bénéfices associés au développement des ressources.

Points de vue des gouvernements provinciaux

Au cours des consultations, chacun des gouvernements provinciaux a fourni au Comité des informations générales et spécifiques. Beaucoup de provinces ont également transmis d'importantes informations en matière de contexte économique et social à l'appui de leurs données et analyses financières. Les provinces s'entendent de façon générale sur l'existence et les causes du déséquilibre fiscal. Elles ont souligné le défi qu'elles doivent relever pour assumer leurs responsabilités en matière de dépenses et répondre aux besoins croissants et changeants de leurs résidents. Pour certaines provinces, la priorité consiste à corriger le déséquilibre fiscal vertical; pour d'autres c'est le déséquilibre fiscal horizontal qui est le problème le plus pressant. Au-delà de ces différences, il existe un point de vue partagé selon lequel une réponse efficace aux problèmes du déséquilibre fiscal de la part du gouvernement fédéral est essentielle pour l'avenir du pays. En même temps, les provinces ont reconnu qu'il n'existe pas de solution unique ou simple qui permette d'éliminer le problème.

Le Comité n'a été ni surpris ni découragé par les points de vue divergents exprimés par les provinces en matière de déséquilibre fiscal vertical et horizontal. Certains points de vue sont le reflet de circonstances historiques, culturelles et politiques qui existent depuis longtemps et qui débordent largement le cadre du débat actuel. D'autres sont le reflet de réalités actuelles sur le plan économique et financier, déterminées par la concurrence économique à l'échelle mondiale, et qui transcendent par conséquent les problèmes du fédéralisme fiscal. D'autres encore découlent d'évaluations relatives de la force ou de la faiblesse de chacun sur le plan fiscal ou économique, et de l'impératif que constitue l'accès à des ressources suffisantes pour améliorer les services aux résidents. Nos consultations ont néanmoins fait apparaître des consensus parmi les provinces dans plusieurs domaines clés.

Toutes les provinces ont insisté sur quatre grands problèmes associés à l'état actuel du fédéralisme fiscal et des arrangements fiscaux. Tout d'abord, elles ont évoqué les réalités des pressions sur les provinces en matière de dépenses et l'insuffisance des mécanismes de transfert actuels pour répondre à leurs besoins. Deuxièmement, elles ont reproché au gouvernement fédéral d'employer son pouvoir de dépenser comme

outil interventionniste dans des domaines qui sont du ressort exclusif des provinces, sans égard pour les priorités des provinces; à leur avis, cet emploi injustifié du pouvoir fédéral de dépenser impose aux gouvernements provinciaux d'importantes pressions et des obligations financières supplémentaires. En troisième lieu, elles ont déploré le caractère improvisé des rapports et des arrangements intergouvernementaux en ce moment, et l'absence de mécanismes permanents pour assurer le dialogue. En quatrième lieu, elles ont exprimé une variété de points de vue concernant les mécanismes de péréquation. Chacune de ces questions est abordée ci-dessous.

Le DFV et le régime actuel de transferts

Manifestement, tous les gouvernements provinciaux en sont venus à la conclusion qu'il existe un déséquilibre fiscal vertical (DFV) entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial. Le Conseil de la fédération offre la définition suivante :

Le déséquilibre fiscal vertical désigne l'écart existant, entre les ordres de gouvernements, sur le plan de l'adéquation entre les sources de revenus et les responsabilités de dépenses. Cela signifie qu'un des ordres de gouvernement perçoit plus d'impôts et de taxes que ce dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités, limitant d'autant la capacité de l'autre ordre de gouvernement à prélever les revenus dont il a besoin pour être en mesure de s'acquitter des siennes.¹

Les provinces, quant à elles, ont évoqué les surplus croissants du gouvernement fédéral, qu'elles mettent en parallèle avec la situation financière plus précaire de la plupart des provinces.

Les provinces ont rejeté l'argument fédéral voulant qu'il leur suffirait d'augmenter les impôts pour compenser l'insuffisance de leurs revenus. Elles ont fait remarquer les réalités de la concurrence interprovinciale en matière de fiscalité et soulignent que la capacité d'obtenir des revenus de sources d'impôts individuelles varie considérablement d'une province à l'autre. Elles ont également noté que les dépenses des provinces au chapitre des programmes sociaux augmentent plus rapidement que la croissance des transferts fédéraux.

Toutes les provinces ont affirmé que les coupures importantes dans les transferts de fonds pour les programmes sociaux, décidées de façon unilatérale par le gouvernement fédéral dans son budget de 1995, étaient la cause sous-jacente de l'actuel DFV. L'augmentation du coût des services de santé, par le fardeau important qu'il a imposé aux provinces, oblige celles-ci – et par extension les contribuables – à combler le manque à gagner. Pour cette raison, presque tous les autres postes des budgets provinciaux (programmes environnementaux, administration du système judiciaire, etc.) ont dû être réduits ou maintenus au même niveau afin de rendre disponibles les ressources nécessaires pour répondre à la demande croissante du secteur de la santé.

Il existe un consensus manifeste parmi les provinces quant à la nécessité d'augmenter, par rapport aux niveaux actuels, les transferts fédéraux en matière de soins de santé et d'éducation postsecondaire (ÉPS). Le gouvernement fédéral a agi en matière de soins de

¹ Conseil de la fédération, « Fiche d'information média », 27 mai 2005.

santé au cours des dernières années, mais cela s'est fait en partie aux dépens du secteur de l'éducation postsecondaire; c'est pourquoi les provinces ont accordé la priorité à l'augmentation des dépenses fédérales dans ce secteur. Elles ont également insisté sur l'importance de l'éducation postsecondaire pour la compétitivité. Le Comité a reçu une variété de suggestions concernant le meilleur moyen d'augmenter les dépenses en matière d'ÉPS. La plupart des provinces ont privilégié une augmentation des transferts fédéraux dans le cadre du TCPS plutôt que des dépenses fédérales directes visant des institutions et des personnes. Sans nier l'importance de tels transferts directs, on a noté qu'ils ajoutent dans certains cas aux coûts de fonctionnement des établissements postsecondaires et qu'ils ont été faits aux dépens du transfert de base pour le fonctionnement des institutions postsecondaires. Les points de vue divergeaient quant à la nécessité de créer un transfert distinct en matière d'éducation postsecondaire.

En vue de corriger le déséquilibre fiscal vertical dans son ensemble, en général les provinces ont privilégié l'augmentation des transferts fédéraux. Certaines ont jugé possible de corriger le déséquilibre par le transfert de points d'impôt, mais à la seule condition que les points d'impôt fassent l'objet d'une péréquation pour éviter d'accroître le déséquilibre fiscal horizontal. L'augmentation des dépenses fédérales directes a suscité des réactions plus favorables dans la mesure où elle était liée aux priorités provinciales, n'exigeait pas que les provinces apportent des contributions à part égale, et était entreprise de façon coordonnée et en concertation.

Utilisation du pouvoir fédéral de dépenser

Toutes les provinces se sont inquiétées des dépenses directes effectuées récemment par le gouvernement fédéral. On a expliqué au Comité que ces dépenses directes du gouvernement fédéral ont pour effet de faire dévier les priorités des provinces en matière de dépenses pour les aligner sur les priorités du gouvernement fédéral. Il en résulte pour les provinces des coûts supplémentaires directs que plusieurs ont de la difficulté à assumer. Beaucoup de provinces ont cité le cas de contributions fédérales ponctuelles qui ont disparu avec le temps, mettant les provinces dans l'obligation de compenser le manque à gagner. Plusieurs provinces ont évoqué la programmation de type « boutique » du gouvernement fédéral, créée pour répondre à des problèmes précis ou à des priorités politiques fédérales dans des domaines de compétence provinciale, et qui n'étaient pas financés par les programmes de transferts établis. De plus, les provinces ont décrié un financement fédéral de plus en plus souvent assorti de conditions.

Les provinces ont également évoqué la question d'un régime asymétrique. Beaucoup de provinces ont exprimé le désir d'un fédéralisme plus souple, plus réceptif, mieux adapté à leur situation et à leurs besoins particuliers. On a plusieurs fois rappelé au Comité le fait que le contexte régional, social et financier varie d'une province à l'autre et qu'il n'y a pas de « taille unique » qui convienne à tous.

Les provinces s'entendaient sur les problèmes associés à l'emploi récent du pouvoir fédéral de dépenser. Elles ont jugé important de trouver des moyens de limiter l'exercice de ce pouvoir.

Relations intergouvernementales

Beaucoup de provinces ont signalé au Comité un déclin dans la confiance et la collaboration entre les deux ordres de gouvernement. Les coupures abruptes dans les paiements de transfert au milieu des années 1990, auxquelles se sont ajoutées plusieurs négociations difficiles aux niveaux tant des élus que des fonctionnaires en matière de santé, de services sociaux et de transferts de péréquation, ont eu des conséquences négatives. Toutes se sont inquiétées de la nature improvisée du processus actuel visant l'élaboration des ententes fédérales-provinciales. Beaucoup ont estimé que des principes auparavant acceptés dans le domaine des programmes de transfert et des ententes fédérales-provinciales ont été écartés, ou du moins sérieusement compromis, par le gouvernement fédéral. Le financement fédéral n'a retrouvé un caractère prévisible et stable que depuis l'Accord sur la santé de 2004. Beaucoup de provinces ont jugé qu'on ne saurait en dire autant des autres mécanismes de financement fédéral-provinciaux.

On a dit au Comité que l'absence de dialogue continu et de mécanismes de concertation est un aspect central du problème. L'irrégularité des rencontres des premiers ministres convoquées par le gouvernement fédéral et les négociations menées à la dernière minute sur des questions majeures ont créé un climat de conflit. Certaines provinces ont soutenu que le gouvernement fédéral avait parfois poursuivi de façon délibérée une stratégie visant à diviser les provinces. Toutes étaient d'avis que le public était las des querelles qui caractérisent les relations intergouvernementales. La convocation régulière de rencontres des premiers ministres était considérée comme une façon beaucoup plus positive et efficace de gérer la fédération.

Plusieurs provinces ont pourtant dit comprendre le désir du gouvernement fédéral d'obtenir une reconnaissance et une visibilité pour ses transferts. Certaines ont indiqué que ce désir n'était pas déraisonnable et qu'avec une confiance et une coopération accrues de la part de tous, il pourrait être satisfait. Elles ont jugé légitime et compréhensible que le gouvernement fédéral s'acquitte de son obligation d'expliquer aux Canadiens ses programmes et ses initiatives et en fasse la promotion. Elles ont recommandé que l'on trouve les moyens de donner aux contributions du gouvernement fédéral, dans le domaine du développement social et économique, le profil et la visibilité qui conviennent, et qu'on arrive à cette fin par une collaboration renforcée.

Le DFH et le programme de péréquation

Toutes les provinces ont reconnu l'existence d'un déséquilibre fiscal horizontal (DFH) au sein de la fédération et la nécessité d'un programme de péréquation, ce programme étant vu comme le principal outil pour corriger le DFH. Le Conseil de la fédération offre la définition suivante du DFH :

Le déséquilibre fiscal horizontal désigne les différences dans la capacité des provinces ou des territoires de prélever des revenus pour répondre aux besoins de leurs citoyens. Cela veut dire qu'il existe certaines disparités dans la capacité des provinces et des territoires d'offrir des services comparables de haute qualité. ²

² Conseil de la fédération, « Fiche d'information média », 27 mai 2005.

Les provinces ont exprimé des points de vue divergents quant aux moyens qui permettraient de corriger les déficiences concrètes du programme de péréquation. Certaines ont affirmé sans équivoque que le programme était insuffisant pour aider les provinces qui reçoivent les paiements à répondre aux besoins croissants en matière de services publics, et qu'on voyait par conséquent augmenter les disparités entre les provinces. Les changements apportés de façon unilatérale pour rendre le programme moins coûteux, en manipulant plusieurs fois la formule à quelques années d'intervalle, avaient contribué à la perception qu'il ne s'agit pas vraiment d'un programme assurant l'égalité. Si les transferts étaient devenus plus prévisibles et plus stables depuis la mise en œuvre du Nouveau cadre, plusieurs ont estimé que cela s'était fait au détriment du caractère adéquat du programme.

D'autres ont affirmé que le problème principal découlait de la formule elle-même. Dépendant de la façon dont les revenus étaient calculés, et de ce qui était inclus ou exclu, des anomalies d'une injustice manifeste pouvaient apparaître. Si une province recevant des paiements de péréquation avait une capacité fiscale supérieure à celle d'une province qui n'en recevait pas, il y aurait atteinte aux principes fondamentaux du programme. Le traitement des revenus provenant des ressources naturelles dans le calcul des paiements de péréquation était une question centrale, étant donné leur caractère volatile, l'importance de ces revenus pour certaines provinces, et leur répartition inégale à l'échelle du pays. Les provinces divergeaient quant au traitement qu'on devrait accorder aux ressources naturelles non renouvelables dans le cadre du programme de péréquation; certaines voulaient les inclure à 100 p. 100, d'autres ont recommandé que ces ressources soient exclues. Toutes les provinces ont estimé, cependant, que les principes de base du programme de péréquation devaient être réaffirmés, particulièrement dans le contexte du Nouveau cadre adopté par le gouvernement fédéral.

Plusieurs provinces ont fait la distinction entre l'article 36(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982 (disparités régionales) et l'article 36(2) (péréquation). Selon l'article 36(1) :

... le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à

- (a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;*
- (b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;*
- (c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.*

Les provinces ont noté que les paiements de péréquation ne visaient pas à corriger les disparités économiques entre les régions. Cet objectif était visé par l'article 36(1), qui engageait tant le gouvernement fédéral que les gouvernements des provinces. Dans le contexte du développement économique, les ententes avec une seule province, avec un groupe de provinces ou avec toutes les provinces étaient jugées parfaitement justifiables.

Plusieurs moyens d'améliorer le programme de péréquation ont été présentés au Comité. On a notamment proposé d'abolir la norme des cinq provinces et de rétablir la norme des dix provinces; d'inclure la totalité des sources de revenus, y compris les

ressources naturelles; d'ajouter un élément calculé en fonction des besoins, qui tiendrait compte de la variation des coûts associés à la prestation de services publics. D'autres solutions consistent à faire du programme de péréquation prévu à l'article 36(2) le seul transfert de péréquation; à instaurer un régime de paiements égaux par habitant; ou à éliminer les transferts péréqués de points d'impôt pour les programmes sociaux.

Point de vue du gouvernement fédéral

Le Comité a rencontré des hauts fonctionnaires de Finances Canada en janvier 2006. Les ministres fédéraux des Finances et des Relations intergouvernementales du gouvernement précédent n'avaient pas accepté l'invitation du Comité de les rencontrer en raison de la campagne électorale fédérale qui avait alors lieu. Tenant lieu de rencontre, leur lettre datée du 28 novembre 2005 et expliquant la position du gouvernement fédéral a été envoyée aux coprésidents du Comité. Cette lettre est reproduite à l'annexe 2. Le gouvernement alors en place soutenait qu'il n'existait pas de déséquilibre fiscal vertical au Canada :

Le gouvernement ne croit pas à l'existence d'un déséquilibre fiscal entre les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada. Les deux ordres de gouvernement ont accès à toutes les grandes sources de revenus fiscaux et jouissent d'une autonomie complète en ce qui a trait à l'élaboration de politiques fiscales pour répondre aux pressions qui les incitent à dépenser pour assumer leurs responsabilités respectives. [notre traduction]

Les fonctionnaires de Finances Canada ont fourni au Comité des données et des renseignements généraux utiles. Dans leur présentation, ils ont souligné le fait que les deux ordres de gouvernement ont accès à toutes les grandes sources de revenus fiscaux, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés, les taxes de vente et les cotisations sociales. Les provinces ont également d'autres sources de revenus : redevances sur les ressources naturelles, taxes foncières, profits du jeu et de la vente d'alcool. Les fonctionnaires ont affirmé que les revenus fédéraux avaient atteint un creux historique correspondant à moins de 15 p. 100 du PIB, et ils ont noté que les importantes réductions d'impôts accordées récemment par le gouvernement fédéral avaient créé pour les provinces un espace fiscal considérable. Ils ont souligné que les gouvernements provinciaux avaient eux-mêmes diminué leurs impôts et qu'ils avaient la possibilité, par conséquent, de les augmenter de nouveau. En outre, la situation fiscale des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'était améliorée depuis cinq à dix ans. Si la dette fédérale diminuait plus rapidement que la dette combinée des provinces et des territoires, elle demeurerait plus élevée en termes de pourcentage du PIB (environ 37 p. 100 en 2004-2005 pour le gouvernement fédéral comparativement à 21 p. 100 pour les provinces et territoires). Au chapitre des transferts, les fonctionnaires fédéraux ont noté que les transferts de fonds au chapitre de la santé et des services sociaux avaient augmenté de façon importante, s'établissant à quelque 28 milliards \$ en 2005-2006 comparativement à quelque 13 milliards \$ en 1998-1999. On prévoyait que les paiements en vertu du programme de péréquation et de la FFT passeraient de 10,9 milliards \$ en 2004-2005 à près de 16 milliards \$ en 2011-2012. Désormais, à leur avis, les transferts financiers globaux du gouvernement fédéral étaient donc sur la voie d'une croissance prévisible.

Spécialistes du fédéralisme fiscal

Dans le cadre d'une table ronde spéciale d'envergure nationale, le Comité a consulté certains des plus éminents spécialistes canadiens du fédéralisme fiscal, issus à la fois du monde universitaire et du domaine de l'analyse des politiques publiques, afin de bénéficier de leur aide dans la définition des enjeux et des solutions possibles. On trouvera à l'annexe 5 la liste des participants à la table ronde. Le Comité a également bénéficié des soumissions présentées au groupe de travail fédéral sur la péréquation.

Lors de la table ronde sur le déséquilibre fiscal tenue à Kingston, en partenariat avec l'Institut des relations intergouvernementales de Queen's University, du 21 au 23 novembre 2005, le Comité s'est penché sur quatre grands thèmes : 1) Définir le problème : Quelles sont les causes sous-jacentes du déséquilibre fiscal? 2) Le Canada, une communauté de partage : Jusqu'où la péréquation? 3) Mécanismes pour corriger le déséquilibre fiscal : Quelle est la meilleure option pour le Canada? et enfin 4) Mécanismes et processus du fédéralisme fiscal : Existe-t-il une meilleure solution?

L'étude du premier thème avait pour but de formuler les définitions essentielles et les éléments de contexte nécessaires pour effectuer l'analyse des déséquilibres fiscaux vertical et horizontal et de l'écart fiscal vertical, et pour amorcer la discussion des problèmes précis et des options politiques associés au déséquilibre fiscal. La table ronde s'est penchée sur le déséquilibre fiscal vertical (DFV) dans le contexte d'un écart fiscal vertical (EFV) afin de pouvoir évaluer si les transferts du gouvernement fédéral vers les gouvernements des provinces et des territoires étaient suffisants. On a indiqué au Comité qu'un système de transferts efficace est défini par quatre grands critères : la nature stable et prévisible des transferts à long terme, la quantité et l'ampleur des transferts, la portée et la nature des conditions associées aux transferts, et les obligations de contribuer à part égale associées à la réception des transferts.

Au chapitre du déséquilibre fiscal horizontal et du rôle du programme de péréquation, les spécialistes ont indiqué qu'il importe de faire la distinction entre la « consommation » et « l'investissement ». Certains ont associé le programme de péréquation à la convergence des capacités fiscales des provinces à long terme, alors que d'autres accordaient davantage d'importance à la question de la disparité des services. Les participants ont noté qu'il n'y avait pas de critères objectifs permettant d'évaluer l'efficacité du programme de péréquation. Regardant vers l'avenir, plusieurs spécialistes ont noté les écarts de plus en plus marqués entre les provinces découlant de la croissance de la richesse que procurent à l'Alberta le pétrole et le gaz naturel, tandis que d'autres ont souligné le fait que les questions démographiques, et notamment le vieillissement de la population dans la région de l'Atlantique, vont continuer d'exacerber les écarts fiscaux entre cette région et d'autres régions du pays.

Le deuxième thème concernait plus particulièrement la péréquation et son efficacité comme moyen de corriger le DFH. Les spécialistes ont abordé trois grandes questions :

- 1) Les objectifs de la péréquation, énoncés à l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle* de 1982, nous permettent-ils de progresser adéquatement?
- 2) Quelles recommandations doit-on formuler concernant la péréquation à l'extérieur de la formule?

- 3) Doit-on privilégier une norme de cinq ou de dix provinces? Et faut-il inclure les revenus découlant des ressources naturelles dans la formule de péréquation?

Les points de vue sur ces questions ont été extrêmement variés. Les spécialistes universitaires ont privilégié la norme des dix provinces comme étant plus conforme aux principes. Ils ont recommandé de s'éloigner du Nouveau cadre établi par le gouvernement fédéral en 2004 pour revenir à une démarche axée sur les principes ou les règles pour définir les droits en matière de péréquation.

Le troisième thème permettait d'examiner les moyens de résoudre le problème du déséquilibre fiscal vertical. On a noté qu'il existe trois mécanismes possibles pour corriger le DFV : augmenter le montant des transferts fédéraux, créer un nouveau régime de dépenses en redéfinissant la répartition des responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de programmes, et chercher de nouveaux arrangements avec le gouvernement fédéral en matière de revenus. En lien avec le premier mécanisme, les spécialistes ont abordé l'emploi du pouvoir fédéral de dépenser, les transferts globaux en comparaison avec les transferts directs et conditionnels, et un transfert distinct en matière d'éducation postsecondaire. En ce qui concerne le deuxième mécanisme, selon le point de vue le plus répandu, les provinces étaient mieux placées pour concevoir et fournir à la population des services et des programmes locaux, tandis que le gouvernement fédéral était mieux placé pour offrir des programmes plus larges comme celui du soutien du revenu. On proposait de tenir compte de ces faits au moment de redéfinir la répartition des responsabilités en matière de programmes. Les spécialistes ont donc recommandé que le Comité examine les moyens de démêler les programmes fédéraux et provinciaux, non seulement pour corriger le DFV, mais aussi pour réduire l'ÉFV. Sur le troisième point, plusieurs possibilités en matière de nouveaux arrangements visant les revenus ont été proposées au Comité, y compris le transfert de points d'impôt, le transfert de champs d'imposition, et la possibilité pour les provinces d'occuper l'espace fiscal laissé vacant par le gouvernement fédéral. Parmi ces trois options, les spécialistes ont jugé que le transfert des points d'impôt était la meilleure. L'objectif visé était d'augmenter la capacité fiscale des provinces de financer les services dont elles avaient la responsabilité en vertu de la constitution.

Le quatrième et dernier thème concernait les mécanismes et les processus permettant d'améliorer le fédéralisme fiscal – autrement dit, la gouvernance. Deux grandes questions ont été envisagées :

- 1) Comment les gouvernements peuvent-ils améliorer les processus permettant de négocier les relations fiscales entre les gouvernements?
- 2) Quelles institutions devraient exister pour faciliter ces processus?

Les spécialistes ont indiqué que le Comité devrait sérieusement envisager de recommander des nouvelles mesures de gouvernance pour favoriser un fédéralisme fiscal plus efficace. Un système basé sur des règles était considéré comme un élément crucial permettant de rétablir la confiance dans les relations fiscales entre gouvernements, d'éliminer l'unilatéralisme fédéral et de réduire les litiges entre les deux ordres de gouvernement.

Citoyens

**« J'ai trouvé surprenant,
avec toute la diversité
ici, avec autant d'âges
et de groupes, que
même au début, il y ait
eu consensus. C'était
beaucoup plus difficile
que je ne l'aurais cru,
mais nous avons eu une
expérience extraordinaire
de découverte de
principes communs »**

– Participant ou participante de Montréal
séance nationale (retraduit de l'anglais)

**« Aux personnes qui
prennent les décisions,
j'adresserais simplement
la demande de bien vouloir
écouter... les gens aiment
qu'on leur demande leur
opinion. Après tout,
c'est notre argent »**

– Séance de Vancouver; traduction

Les valeurs et les choix des citoyens contribuent à définir l'espace politique dont disposent les gouvernements. Pour cette raison, le Comité a cherché à connaître le point de vue de citoyens canadiens au moyen d'une série de dialogues organisés par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Le but de ces dialogues était de savoir quelles valeurs de base devaient, aux yeux des Canadiens, orienter les décisions concernant le partage des fonds publics entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires. On voulait également identifier les compromis que les citoyens pourront juger acceptables au moment où les gouvernements envisagent des choix financiers en matière de transferts.

La démarche a suscité la participation des personnes sur une base individuelle et non comme membres de groupes représentant des parties intéressées ou visant la défense des droits. Les participants ont été recrutés par une maison de sondage professionnelle pour obtenir un échantillon représentatif d'adultes en âge de voter. Il s'agissait d'un groupe d'hommes et de femmes divers et représentatifs.

Les participants ont énoncé plusieurs idées importantes concernant le fédéralisme fiscal et les mécanismes de transferts. Un fort sentiment d'identité canadien et le désir d'avoir une vision et des approches nationales étaient manifestes dans toutes les régions. Au lieu de services « de niveau sensiblement comparable », on a proposé une définition plus rigoureuse des « mêmes normes acceptables » à l'échelle du pays. Avant tout, les participants voulaient que soient assurées l'équité et l'égalité des chances pour tous, quelle que soit la région. Ils voulaient que les fonds publics soient partagés de façon à promouvoir l'équité. De plus, ils veulent que les deux ordres de gouvernement fixent leur attention sur ce qui est bon pour l'ensemble des Canadiens et pour le Canada sur la scène mondiale.

Du point de vue des citoyens, les services étaient plus importants que les formules fiscales. Ils voyaient le pays comme un tout et voulaient que les deux ordres de gouvernement collaborent davantage et développent un plus grand nombre de normes de services communes. Ils ont insisté sur l'importance de pouvoir accéder aux services dans toutes les régions du pays. Sur la base de leur expérience, ils ont jugé que le caractère portatif des services était plus théorique que réel. Ils ont signalé, par exemple, des difficultés et des délais subis pour avoir une couverture médicale lorsqu'ils ont eu à traverser une frontière

provinciale pour travailler. Autre reflet des réalités de la génération « sandwich » d'aujourd'hui, ils ont évoqué les barrières et les défis auxquels font face les parents vieillissants et leurs enfants adultes lorsqu'ils cherchent à obtenir des services de santé, de soins à domiciles et de logement pour les aînés dans le contexte d'un déplacement d'une province à l'autre.

Les citoyens se sont montrés pratiques dans leurs observations. Ils ont reconnu le coût élevé de la prestation de services dans les régions rurales et éloignées et ont parlé de la nécessité pour les gouvernements, et pour les régions à l'intérieur des provinces, de collaborer pour offrir des services spécialisés avec un meilleur rapport coût-efficacité.

On a insisté de façon répétée sur la nécessité d'avoir des gouvernements plus transparents et plus aptes à rendre des comptes. L'exigence de la transparence était directement liée au faible niveau de confiance qui existe non seulement entre les gouvernements, mais aussi entre les Canadiens et leurs gouvernements. Les participants ont revendiqué un gouvernement davantage tourné vers les citoyens et qui mette l'accent sur les résultats. Ils ont demandé que les progrès accomplis en ce qui a trait à l'atteinte des normes soient mesurés et rendus publics, afin d'assurer la reddition de comptes par les gouvernements. Pour accentuer la nécessité pour les gouvernements de rendre des comptes, ils ont exprimé une préférence pour une plus grande conditionnalité des transferts. Mais la demande d'une plus grande obligation de rendre des comptes ne touche pas seulement les gouvernements. Les participants ont insisté pour une augmentation de la responsabilité et de l'obligation de rendre des comptes de la part de tous les protagonistes, y compris les individus et les institutions qui reçoivent des fonds publics. Ils ont exprimé beaucoup de frustration à l'endroit des petites querelles entre les gouvernements, qui à leurs yeux entraînent des dédoublements, suscitent l'inefficacité et freinent l'élaboration d'une vision nationale.

Les citoyens ont attribué au gouvernement fédéral le rôle important de veiller à ce que les programmes et services soient conçus en fonction d'approches valables à l'échelle du pays. Cependant, ils ont reconnu la nécessité pour les provinces de pouvoir faire preuve de souplesse en adaptant ces approches à leurs besoins particuliers.

Les discussions des citoyens ont fait apparaître cinq valeurs et principes clés, énoncés ci-dessous.

« Les Canadiens méritent et, j'ai l'impression, exigent que les gouvernements rendent des comptes et soient transparents dans leurs services. »

– Participant ou participante de Toronto
national session

« J'aimerais voir une vision nationale au Canada... davantage de coopération et de collaboration entre les provinces et les régions, et des normes nationales qui permettent à chaque Canadien d'être vraiment canadien. »

– Participant ou participante d'Edmonton
séance nationale

- **Équité** – Les Canadiens doivent partager pour réaliser une vision nationale; les « mêmes normes acceptables » doivent prévaloir à l'échelle du pays, notamment au chapitre de la santé et de l'éducation.
- **Accès** – Les Canadiens méritent d'avoir accès aux mêmes niveaux de service acceptables à l'échelle du pays; la mobilité est un principe important (et une réalité incontournable) qui doit être reconnue lorsque l'on s'emploie à assurer l'accès.
- **Transparence et obligation de rendre des comptes** – Pour assurer la transparence et la reddition de comptes en matière de transferts, les progrès accomplis en ce qui a trait à l'atteinte des résultats ou des normes devraient être mesurés et rendus publics par les gouvernements; des processus devraient être établis pour assurer la contribution des citoyens; il est jugé acceptable que les provinces fassent preuve de souplesse pour répondre à leurs besoins.
- **Viabilité** – En ce qui concerne les arrangements fiscaux, les citoyens et les gouvernements doivent être capables d'en assumer les coûts; il doit y avoir une continuité malgré les changements de gouvernement.
- **Efficacité** – Les gouvernements doivent éviter les dédoublements et partager les meilleures pratiques; pour répondre aux besoins, les provinces doivent collaborer entre elles et les services doivent être coordonnés d'une province à l'autre; les restrictions interprovinciales pour le travail et l'éducation doivent être éliminées; l'efficacité des transferts est nécessaire pour améliorer le caractère concurrentiel du Canada au sein de l'économie mondiale.

Conclusion

Le Comité a communiqué directement avec tous les gouvernements des provinces et des territoires, avec le gouvernement fédéral, avec des spécialistes reconnus dans le domaine du fédéralisme fiscal et avec des groupes de citoyens représentatifs. Nous avons constaté l'existence de zones de convergence et d'accord évidentes sur certains points, et de désaccords tout aussi évidents sur d'autres. N'oublions pas qu'avant cette année, les deux ordres de gouvernement ne s'entendaient même pas sur l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical. Les différences de point de vue à l'échelle du pays, et d'un gouvernement à l'autre, n'ont rien de surprenant. Ceci dit, tous ceux et celles qui nous ont parlé ont insisté sur l'importance d'établir un meilleur régime fiscal pour assurer la croissance et la prospérité du Canada dans l'avenir, et pour refléter les valeurs canadiennes essentielles que sont l'équité et le partage. Malgré plusieurs rencontres et ententes récentes de haut niveau entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les Canadiens et les gouvernements ont toujours le sentiment qu'il y a quelque chose qui ne tourne pas tout à fait rond dans la nature et le fonctionnement du fédéralisme fiscal. Le débat sur le fédéralisme fiscal ouvre la porte à un débat plus fondamental encore sur la nature du Canada et l'identité de notre collectivité fondée sur le partage et la justice.

Le Comité a examiné avec la plus grande attention l'ensemble des communications reçues des participants, et les bénéfices qu'il a retirés de leur sagesse, de leur compréhension et de leur expérience ont été immenses.

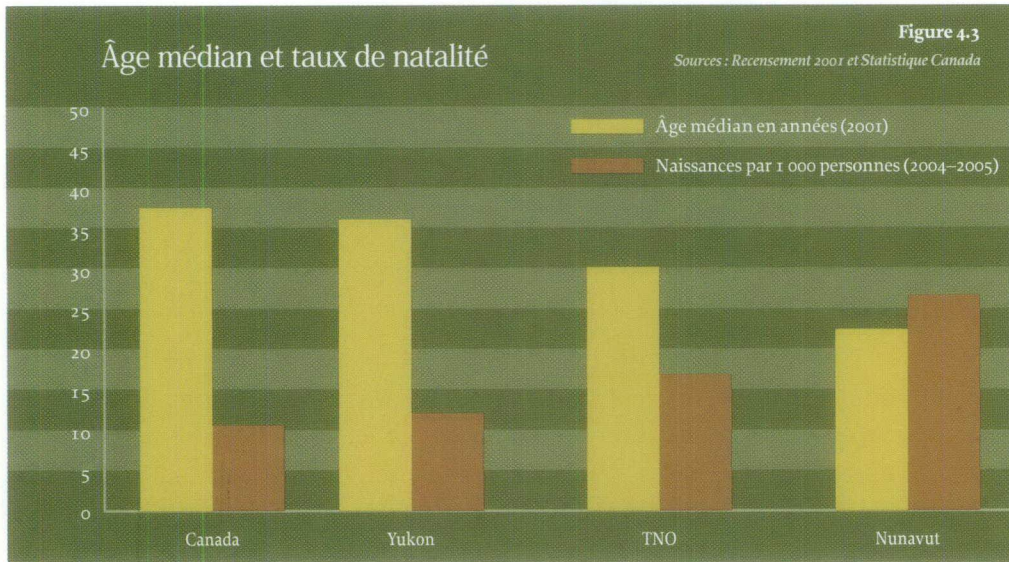
Les territoires du Nord canadien

une responsabilité particulière

La vaste région qui était autrefois connue sous le nom de Territoires du Nord-Ouest a donné naissance aux provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba et a permis l'expansion du Québec, de l'Ontario et du Labrador (figure 4.1). Aujourd'hui, le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest représentent 40 p. 100 de la masse territoriale du Canada (figure 4.2).

Les trois territoires ont beaucoup de caractéristiques typiques des régions frontalières et gardent des traces de l'ère coloniale au Canada. Leur population est petite et dispersée; leurs économies sont en voie de développement; leurs infrastructures sont peu étendues, le coût de la vie est élevé et leurs systèmes politiques sont en évolution. Les gouvernements territoriaux ne jouissent pas des mêmes droits et responsabilités que les gouvernements provinciaux. Basées sur les ressources, leurs économies ont tendance à alterner entre l'expansion et la débâcle, la plupart des décisions à ce sujet étant prises à l'extérieur. Quand développement il y a, une part disproportionnée des bénéfices est canalisée vers le sud et les territoires demeurent, par conséquent, dans un état de faiblesse relative et de dépendance envers les transferts fiscaux.

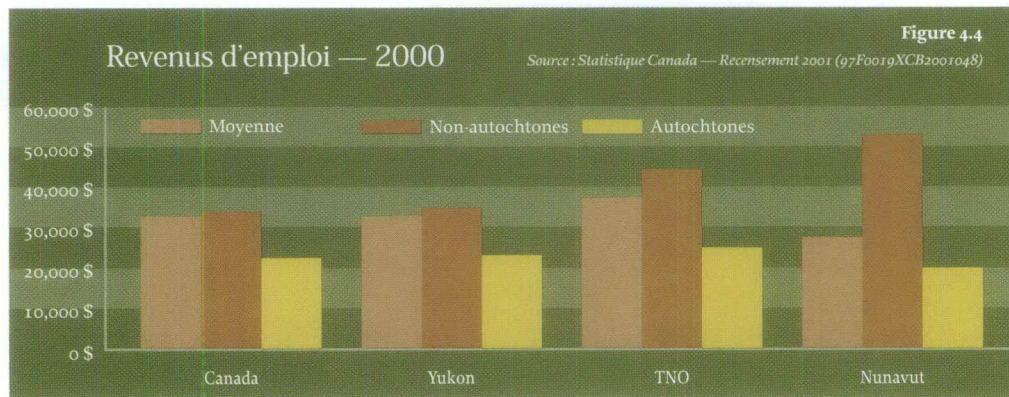
Les Canadiens sont peu nombreux à avoir visité les territoires, encore moins nombreux à y vivre. Pourtant, la plupart ont un sentiment de fierté nationale et de propriété à l'endroit de nos régions nordiques. Nous savons que d'autres nations nous envient ces territoires et ces ressources et nous proclamons la souveraineté du Canada sur les terres et les eaux de l'Arctique. Nous comptons sur



Les gens du Nunavut ont le taux de natalité le plus élevé et l'âge médian le plus bas de l'ensemble des provinces et territoires canadiens (figure 4.3). Environ 85 p. 100 de la population du Nunavut est autochtone; ce chiffre s'établit à 50 p. 100, pour les Territoires du Nord-Ouest, à 23 p. 100 pour le Yukon et à 3 p. 100 pour le Canada.

Les conditions sociales dans les territoires présentent des défis beaucoup plus importants que dans les provinces. Les taux de mortalité infantiles du Yukon et du Nunavut sont respectivement deux et trois fois supérieurs à ceux du reste du Canada. L'espérance de vie moyenne est inférieure dans les territoires; au Nunavut, l'écart est de 10 ans. Les niveaux de scolarité sont nettement plus faibles pour les autochtones. Le taux de suicide au Nunavut est sept fois plus élevé que la moyenne nationale. Les taux de crimes avec violence sont de 4 à 8 fois plus élevés dans les territoires que dans l'ensemble du pays.

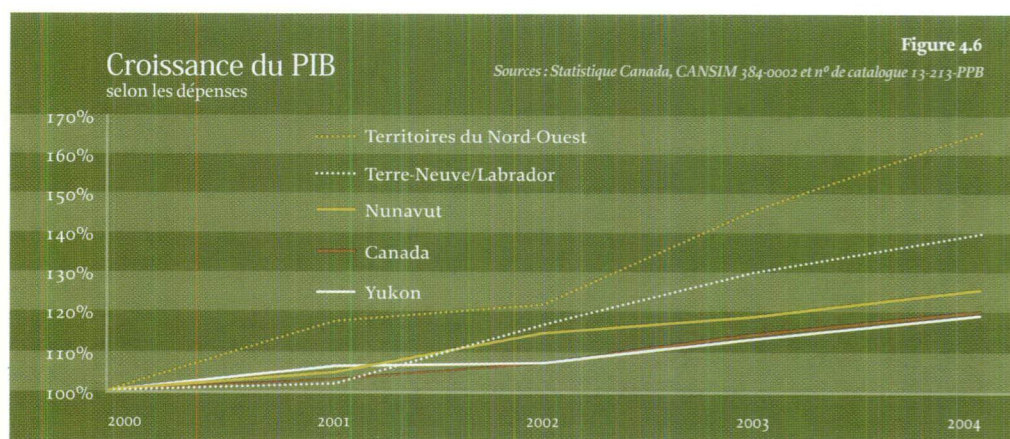
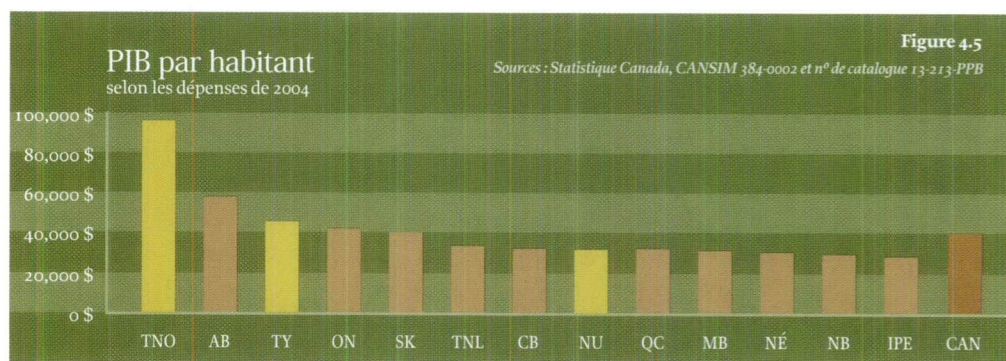
Le coût moyen de la vie au Nunavut est d'environ 64 p. 100 plus élevé que dans le sud du Canada. Au Yukon, la différence est d'environ 40 p. 100, et dans les Territoires du Nord-Ouest, de 30 p. 100. Les coûts sont encore plus élevés pour les communautés les plus petites et les plus lointaines.



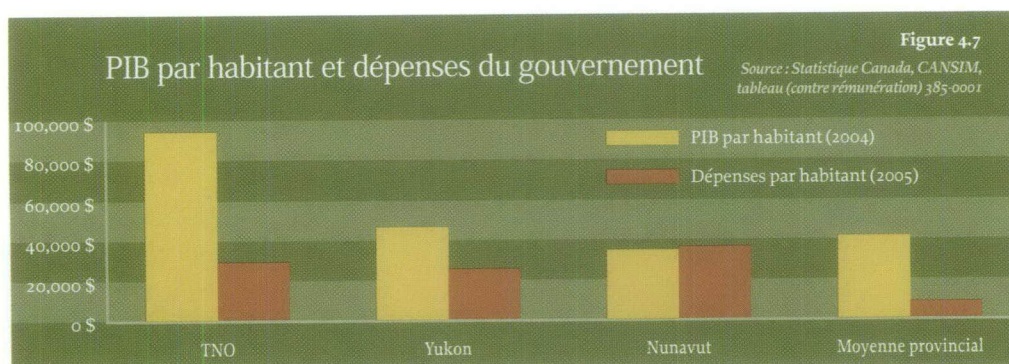
Les revenus d'emploi sont supérieurs à la moyenne canadienne dans les Territoires du Nord-Ouest et inférieurs au Nunavut (figure 4.4). Dans les trois territoires, on constate un écart important entre les autochtones et les non-autochtones sur le plan de l'emploi et du revenu. Cet écart augmente d'ouest en est. En 2004, le taux d'emploi dans les Territoires du Nord-Ouest était de 84 p. 100 pour les non-autochtones comparativement à 53 p. 100 pour les autochtones.

Économie

En 2004, le PIB par habitant des Territoires du Nord-Ouest était beaucoup plus élevé que celui de toutes les provinces, y compris l'Alberta (figure 4.5). De plus, son PIB augmente plus rapidement que celui de la province la plus performante, Terre-Neuve-et-Labrador (figure 4.6). Cette croissance est presque entièrement attribuable à l'augmentation de la production minière (diamants). Au Yukon et au Nunavut, la croissance économique se rapproche davantage de la moyenne nationale.



La figure 4.7 compare, pour les trois territoires et la moyenne des provinces, le PIB par habitant et les dépenses gouvernementales par habitant. Dans le passé, les dépenses du gouvernement ont constitué une base économique stable pour les trois territoires : aujourd'hui, ils représentent toujours plus de la moitié de l'économie du Nunavut et du Yukon.



L'activité dans le secteur des ressources non renouvelables a été une source d'investissements et d'exportations (caractérisée par l'alternance entre l'expansion et la contraction) et constitue encore aujourd'hui pour les territoires le potentiel économique le plus important. Les Territoires du Nord-Ouest vivent aujourd'hui un boom dans le secteur du diamant et sont sur le point de connaître un investissement majeur dans le gazoduc de la vallée du Mackenzie. Tant le Nunavut que le Yukon ont subi une baisse de la production minérale au cours des dernières années. Cependant, ces deux territoires ont un immense potentiel de développement de ressources non renouvelables comme le pétrole, le gaz naturel, l'or, les diamants et les métaux vils.

Les territoires poursuivent leurs efforts en vue d'élargir d'autres secteurs de leurs économies, notamment les ressources renouvelables, le tourisme et l'artisanat. Sans offrir le même potentiel immense d'investissements et d'exportations que les ressources non renouvelables, ces secteurs sont plus viables et créent généralement davantage d'emplois locaux et de revenus locaux par dollar de PIB.

Gouvernement public

Le dossier de l'autonomie gouvernementale des territoires (le « Home Rule ») continue d'évoluer. Le territoire du Yukon a été créé en 1898 au moment de la ruée vers l'or du Klondike. Pendant des décennies, le Conseil exécutif a été nommé en grande partie par Ottawa. Il faut attendre 1979 pour que le Yukon élise une assemblée législative avec des ministres et un chef de gouvernement.

En 1967, on a transféré d'Ottawa à Yellowknife le siège du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. En 1976, l'Assemblée législative était entièrement élue et en 1986, le Commissaire a été remplacé à la présidence du Conseil exécutif par un chef de gouvernement élu. Le Nunavut a été créé par la division des Territoires du Nord-Ouest en 1999, conséquence directe de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Les gouvernements territoriaux ont graduellement assumé la responsabilité de livrer la plupart des programmes de type provincial qui leur sont « dévolus » par les ministères fédéraux : santé, éducation, services sociaux, logement et transports. Même si les gouvernements des territoires ont assumé ces nouvelles responsabilités en matière de programmes, on ne leur a pas donné accès à la source de revenus potentiels la plus importante, celle associée aux ressources naturelles.

Les territoires ne sont pas propriétaires de leurs ressources ou de leurs terres. Seul le Yukon a achevé le processus de dévolution des terres et des ressources. Cependant, la dévolution ne comprend pas le transfert de la propriété; les droits du Yukon consistent simplement à gérer les ressources au nom du Canada.

Les territoires n'ont pas le statut des provinces aux termes de la constitution et ne peuvent devenir des provinces sans l'approbation du Parlement et des deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population canadienne. Les lois (« constitutions ») qui régissent les trois territoires sont des lois fédérales; à la différence des provinces, les territoires ne peuvent changer leurs « constitutions ». Enfin, ce n'est qu'avec l'approbation fédérale, et dans les limites établies par le gouvernement fédéral, que les territoires peuvent contracter des emprunts.

Droits autochtones

Les peuples autochtones du Nord sont des nations et des peuples distincts. Ils ont habité le territoire et se sont gouvernés eux-mêmes pendant des siècles avant que les Européens ne commencent à explorer et à coloniser l'Amérique du Nord.

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît l'existence de droits autochtones, notamment de droits issus de traités. Au cours des dernières décennies, le Canada et les peuples autochtones ont négocié la propriété des terres et des ressources en élaborant des règlements de revendications territoriales globales. Une deuxième série de négociations porte sur l'autonomie gouvernementale et se base sur la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, du fait que les peuples autochtones ont le droit inhérent de se gouverner. Ces négociations ont lieu à l'échelle du pays et dans certains cas, elles ont débouché sur une entente.

Au Yukon, une dizaine d'ententes ont été finalisées et quatre autres font l'objet de négociations. Dans les Territoires du Nord-Ouest, trois revendications territoriales globales ont été réglées et on a entrepris les négociations sur l'autonomie gouvernementale. Une quatrième entente portant à la fois sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale a été finalisée. Des négociations sont en cours dans toutes les autres régions.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut touche l'ensemble du territoire du Nunavut (20 p. 100 du Canada). Il établit notamment un titre inuit à un territoire à l'intérieur du Nunavut dont la superficie est six fois celle de la Nouvelle-Écosse. La création du Nunavut et de son gouvernement public est la conséquence directe de l'Accord. Parce que sa population est composée à 85 p. 100 d'Inuit, le Nunavut est, dans les faits, un territoire d'autonomie gouvernementale inuit; l'inuktitut et l'inuinnaqtun sont deux de ses langues officielles.

De façon générale, les gouvernements autochtones dans les deux territoires de l'ouest assument des responsabilités de type provincial, semblables à celles qu'exercent actuellement les gouvernements des territoires. Il en résulte pour chacun des territoires une structure de gouvernance particulière et complexe qui inclut des gouvernements à la fois publics et autochtones.

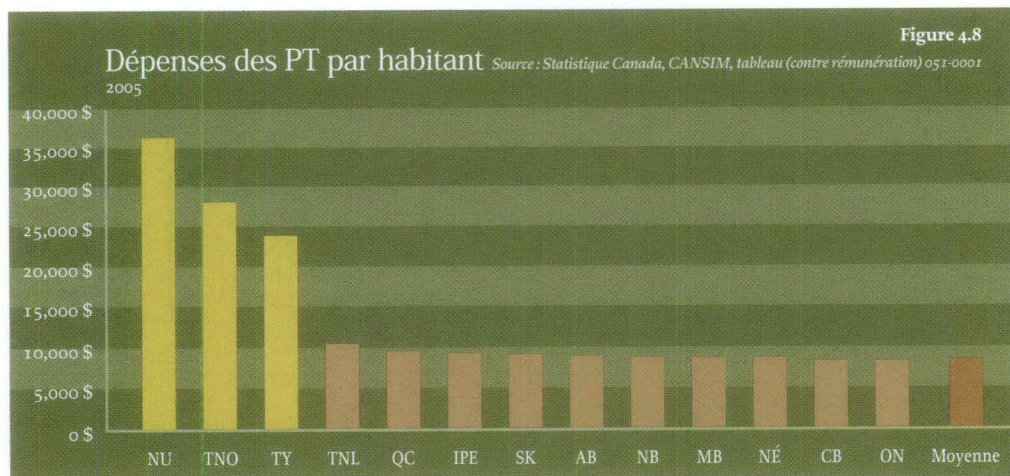
Dans une large mesure, les autochtones résidant dans les territoires doivent affronter les mêmes défis que l'ensemble des autochtones au Canada. Représentant dans le Nord une population relativement plus importante, les autochtones de ces régions peuvent mieux faire entendre leur voix dans les gouvernements publics. Les gouvernements autochtones ont maintenant la capacité de conclure des ententes avec les gouvernements des territoires pour la prestation de services. Lorsque les derniers accords en matière de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest seront conclus, mis en œuvre dans leur intégralité et financés, les gouvernements autochtones des trois territoires seront en mesure d'offrir des services à leur population.

Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, les accords visant l'autonomie gouvernementale des autochtones exigent également un partage des compétences dans bon nombre de domaines clés, ce qui entraîne des coûts supplémentaires pour la mise en œuvre des institutions et des structures de gouvernance autochtone. Les niveaux de financement actuels des gouvernements des territoires ne leur permettent pas de contribuer à ces coûts sans compromettre leur capacité de maintenir les services publics. En même temps, on demande aux gouvernements territoriaux de partager l'espace fiscal et d'autres sources de revenus avec les gouvernements autochtones. Aux yeux du Comité, il est évident que les mécanismes de financement fédéraux-territoriaux doivent pleinement tenir compte des obligations et des coûts associés aux ententes touchant les droits autochtones et doivent éliminer les mesures fiscales qui tendent à dissuader les gouvernements des territoires de conclure les derniers accords.

Le financement des gouvernements des territoires

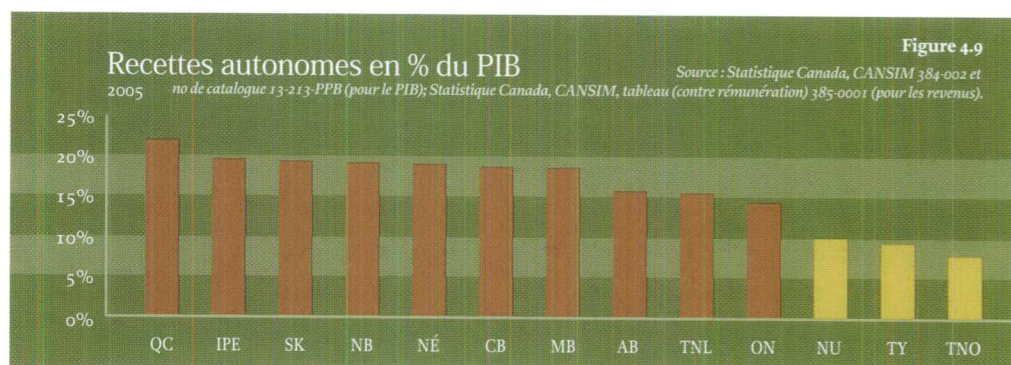
Besoins des territoires en matière de dépenses

Les dépenses par habitant des gouvernements territoriaux sont de trois à cinq fois supérieures à celles des provinces (figure 4.8). Les conditions inférieures que connaissent les résidents des territoires en matière de santé, de logement, d'éducation et d'emploi expliquent que les besoins de services par habitant soient plus importants.

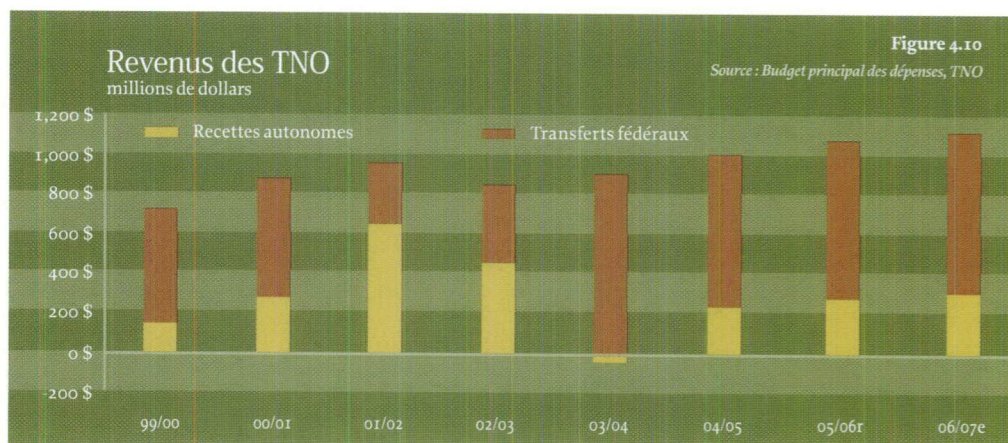


Les coûts plus élevés de la main-d'œuvre, du transport, de la construction et des services publics entraînent des coûts unitaires plus élevés pour la prestation de services gouvernementaux. Avec une population peu nombreuse et dispersée sur de vastes étendues, les territoires ont peu de possibilités de bénéficier d'économies d'échelle dans la prestation de services. Les résidents doivent se rendre dans le Sud pour obtenir de nombreux services comme les traitements médicaux spécialisés ou l'éducation postsecondaire. Les petites communautés ont une très petite assiette fiscale et dépendent des gouvernements territoriaux pour les infrastructures municipales de base.

La figure 4.9 montre les recettes autonomes en proportion du PIB. Malgré des taux d'imposition plus élevés, les recettes des Territoires du Nord-Ouest ne constituent que 8 p. 100 du PIB, comparativement à 16 p. 100 pour l'Alberta. On constate ainsi que sous le régime actuel, les territoires restent dans un état de dépendance financière même quand leurs économies connaissent une forte expansion. Même si les exportations de pétrole et de gaz naturel font augmenter le PIB, peu d'emplois (sources d'impôts) sont créés dans le Nord. Les mines créent un plus grand nombre d'emplois permanents, mais une proportion importante des travailleurs des mines sont des non-résidents qui travaillent sous un régime de rotation; ces personnes dépensent leurs revenus et paient des impôts dans le Sud. Les Territoires du Nord-Ouest ne gardent aucune des redevances associées à ces ressources.



Du fait que les recettes autonomes des trois territoires ne constituent qu'une petite partie des revenus d'ensemble, l'augmentation des taux d'imposition a proportionnellement moins d'effet. L'Ontario ou le Québec, par exemple, pourraient faire grimper leurs revenus totaux de 1 p. 100 en augmentant l'impôt sur le revenu de quelque 3 p. 100, mais le Nunavut, pour atteindre ce résultat, devrait procéder à une augmentation de 30 p. 100.



Les recettes autonomes du Nunavut et du Yukon ont été relativement stables, mais celles des Territoires du Nord-Ouest manifestent une volatilité marquée, attribuable au développement récent des ressources et aux variations de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Comme on le voit à la figure 4.10, les effets de cette volatilité ont été atténués par les transferts fédéraux dans le cadre de la FFT.

Mécanismes de financement des territoires

Avant 1985, les gouvernements territoriaux étaient financés à peu près de la même façon que les ministères fédéraux. Un budget était élaboré pour chacun des programmes et soumis à l'approbation dans le cadre des estimations fédérales (sous l'autorité du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien). Un financement était accordé chaque année pour combler le « déficit » qui séparait le budget approuvé et les recettes autonomes réelles.

La Formule de financement des territoires (FFT) a été instaurée en 1985 pour augmenter la flexibilité, la capacité de prévoir et l'imputabilité des territoires. La FFT reposait sur un postulat financier de base voulant que la prestation de services publics soit beaucoup plus coûteuse dans les territoires que dans les provinces. La formule accordait une subvention annuelle inconditionnelle pour combler l'écart entre les capacités respectives des territoires en matière de recettes autonomes et leur Assiette de dépenses brutes (ADB).

L'ADB était ajustée chaque année pour tenir compte des changements relatifs dans les dépenses des gouvernements provinciaux et locaux, ainsi que des changements démographiques. En 1995, on a imposé de façon arbitraire une réduction de base de 5 p. 100. Les revenus admissibles comprenaient la plus grande partie des impôts territoriaux et des autres recettes autonomes, de même que certains transferts fédéraux. Ceux-ci ont été ajustés pour tenir compte des efforts fiscaux relatifs et d'un incitatif au développement économique. Le tableau 4.1 illustre l'ADB, les revenus admissibles et la subvention en résultant pour chacun des territoires en 2003-2004.

Formule de financement des territoires 2003-2004 (en millions)				Tableau 4.1
	Nunavut	TNO	Yukon	
Assiette de dépenses brutes	764	774	512	
<i>moins les revenus admissibles</i>	72	148	78	
égale la subvention dans le cadre de la FFT	692	626	434	

Source : Présentation conjointe au Groupe d'experts sur la péréquation et la Formule de financement des territoires : Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon (29 juin 2005)

Le Nouveau cadre

En octobre 2004, le gouvernement fédéral a annoncé un Nouveau cadre pour la péréquation et la FFT. Les ententes négociées en vertu de la FFT ont été suspendues et remplacées par des subventions définies par des législations fédérales.

Pour chacun des trois territoires, les paiements de 2004-2005 et de 2005-2006 ont été fixés. Les montants ont été calculés en majorant les subventions accordées dans les années antérieures en fonction de la FFT (tableau 4.2). Pendant les huit années subséquentes, le total des versements aux trois territoires doit augmenter au rythme de 3,5 p. 100. La répartition du montant total entre les territoires reste à déterminer.

En 2005-2006, les montants accordés par habitant étaient d'environ 26 600 \$ pour le Nunavut, 16 600 \$ pour les Territoires du Nord-Ouest et 15 700 \$ pour le Yukon. Dans le Nouveau cadre, les changements dans les dépenses locales ou provinciales, les recettes autonomes, la population ou l'effort fiscal n'ont aucun effet sur le montant total accordé aux territoires, mais pourront contribuer à définir la répartition entre eux après 2005-2006.

Transferts en vertu du Nouveau cadre (en millions)					Tableau 4.2
Année	Subventions fédérales			Total	
	Nunavut	TNO	Yukon		
2003-2004	692	626	434	1 752	FFT
2004-2005	756	678	466	1 900	FFT
2005-2006	799	714	487	2 000	Nouveau cadre
2006-2007	Répartition à déterminer			2 070	Augmentation de 3,5%
2007-2008	Répartition à déterminer			2 142	Augmentation de 3,5%

Source : Finances Canada

Défis et recommandations

Les recommandations du Comité en matière d'arrangements fiscaux pour les territoires visent deux grands objectifs : d'abord, s'assurer que les territoires ont des revenus suffisants pour fournir aux citoyens des services publics de qualité sensiblement comparable; ensuite, offrir aux territoires les outils et les incitatifs requis pour assurer la croissance de leurs économies et de leurs capacités fiscales et pour réduire leur dépendance à long terme à l'égard des transferts fédéraux.

Le Nouveau cadre prescrit aux territoires une somme et un facteur d'indexation fixes, qui ne sont pas modifiés en fonction de variations dans la croissance démographique, dans les coûts ou dans les recettes autonomes des territoires. Les capacités en matière de recettes autonomes étant limitées et plus volatiles, nous n'avons plus les moyens de nous assurer que les gouvernements des territoires auront des revenus suffisants pour offrir les services publics essentiels à leurs résidents.

Le retour à une formule basée sur les besoins en matière de dépenses aurait pour effet de rétablir la sensibilité des transferts fédéraux. La base de la formule doit être suffisante et tenir compte notamment de l'obligation de mettre en œuvre les accords touchant les droits des autochtones. Elle doit également comprendre une indexation appropriée et des incitatifs fiscaux en matière de développement économique.

Recommandation 4.1

Le Comité recommande que le Nouveau cadre pour le financement des gouvernements des territoires soit remplacé par un mécanisme de financement utilisant une formule basée sur les besoins en matière de dépenses et sur les revenus admissibles de chaque territoire, comme l'était la Formule de financement des territoires.

Cette nouvelle formule devrait comprendre les éléments suivants :

- Les revenus admissibles devraient être simplifiés en comparaison avec l'ancienne FFT. Il faudrait éliminer le facteur d'ajustement lié à l'effort fiscal et inclure seulement les sources de revenus et d'impôts les plus importantes.
- Les ADB devraient en premier lieu être basées sur les niveaux de financement établis pour 2006-2007. Lorsqu'elles seraient modifiées par la suite, il faudrait notamment tenir compte du critère de l'adéquation, des transferts dans le cadre de programmes, et des nouvelles obligations découlant d'ententes visant les droits des autochtones.
- Pour chacun des territoires, les facteurs d'indexation devraient être liés aux changements dans les dépenses territoriales par habitant et à la croissance démographique relative.
- La croissance du volume des revenus admissibles devrait être assujettie à un incitatif convenable. Cependant, un déclin des revenus admissibles ne devrait pas entraîner une pénalité correspondante.

Les ressources naturelles représentent le potentiel le plus important pour la croissance économique des trois territoires. Le développement ordonné et responsable de ces ressources exige que des décisions soient prises dans le Nord et que les gens du Nord reçoivent une part équitable des bénéfices qui en découlent. Le développement exige également des investissements dans les infrastructures, la géoscience, la formation et la protection de l'environnement. Enfin, il exige des investissements : a) pour préparer les gens du Nord à profiter des occasions qui se présentent, et b) pour atténuer les pressions qui en résulteront sur les infrastructures et les programmes sociaux.

Les revenus provenant du développement des ressources suffisent largement à répondre à ces besoins. Le développement dans les seuls Territoires du Nord-Ouest promet des centaines de millions de dollars en nouveaux revenus, comprenant les redevances et les impôts fédéraux et territoriaux sur le revenu. Mais en vertu du régime actuel dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, le gouvernement fédéral gardera plus de 95 cents pour chaque nouveau dollar, le gouvernement du territoire obtenant moins de cinq cents.

Le Yukon est le seul territoire à avoir négocié la dévolution de la gestion (mais non pas de la propriété) des ressources non renouvelables. En vertu de l'entente sur les ressources minérales, le Yukon ne garde que les premiers 3 millions \$ en redevances; tout montant au-delà de ce seuil est neutralisé à 100 p. 100. Pour le pétrole et le gaz naturel, les premiers 3 millions \$ sont également exclus, et les montants au-delà de ce

seuil sont neutralisés en fonction d'un taux variable qui commence à 60 p. 100. Aux niveaux actuels de production, les enjeux ne sont pas élevés. Cependant, tout nouveau développement important au Yukon (semblable à celui des Territoires du Nord-Ouest) entraînerait un avantage fiscal net de l'ordre de 8 à 10 cents par dollar seulement. Le Comité estime que cette entente devrait être renégociée.

Même si le gouvernement fédéral manifeste depuis presque vingt ans la volonté politique de mener à terme la dévolution, la question d'un partage équitable des revenus provenant des ressources n'est toujours pas réglée entre les Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement fédéral. À titre de leader du Parti conservateur, l'honorable Stephen Harper a affirmé sans équivoque son adhésion au principe selon lequel « les gens du Nord doivent être les premiers bénéficiaires des revenus générés par le développement des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest, comme dans les autres régions du Canada »¹. [traduction]

Le Comité estime qu'il est dans l'intérêt national de veiller à ce que les gens du Nord soient les premiers décideurs et les principaux bénéficiaires du développement des ressources du Nord.

Recommandation 4.2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada et les gouvernements des territoires accélèrent les négociations pour élaborer des ententes en vertu desquelles les territoires assumeront une autorité et une responsabilité de type provincial en matière de gestion des terres et des ressources naturelles, et deviendront les principaux bénéficiaires des revenus et des redevances découlant de ces ressources. Les mécanismes mis en œuvre doivent tenir compte des droits, des besoins et de la participation des autochtones.

Les gouvernements territoriaux reçoivent des transferts spécifiques en vertu de programmes particuliers qui ne font pas partie des mécanismes de financement des territoires, notamment le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Pour être vraiment nationaux, ces programmes doivent tenir compte de la situation et des besoins particuliers des territoires. Souvent, tel n'est pas le cas.

Les transferts par habitant ne répondent pas de façon adéquate aux besoins financiers des territoires. Certains transferts sont inclus dans les revenus admissibles et neutralisés dans le cadre des subventions. Certains transferts sont assujettis à un plafond, alors qu'il n'y a aucun plafond aux obligations correspondantes des territoires en matière de dépenses. Dans les programmes à coûts partagés, les territoires ont une moindre capacité d'aller chercher la partie qu'ils doivent contribuer dans des assiettes de revenus limitées.

¹ Lettre de Stephen Harper au premier ministre Joe Handley, 6 janvier 2006, en réponse à une lettre de Handley à Harper, 13 décembre 2005.

Recommandation 4.3

Le Comité recommande que les transferts fédéraux en vertu de programmes particuliers tiennent compte des circonstances et des besoins particuliers des territoires.

De façon plus précise, le Comité estime :

- que le financement des territoires devrait être basé sur la demande et les coûts réels plutôt que sur des allocations par habitant;
- que les modalités des programmes à coûts partagés devraient tenir compte des capacités restreintes des gouvernements territoriaux en matière de revenus;
- que l'ensemble du financement en vertu de programmes particuliers devrait être exclu du calcul de la FFT.

Les trois territoires accusent du retard par rapport aux provinces en ce qui concerne le développement des infrastructures et la plupart des indicateurs économiques et sociaux. Le Nunavut, créé il y a moins de dix ans, affronte un déficit extraordinaire dans les secteurs du logement, de la santé, de l'éducation, du transport et des infrastructures municipales.

Avant la naissance du Nunavut, on a négocié, en même temps qu'une première base de dépenses, un fonds de transition pour le démarrage du nouveau gouvernement, mais sans disposer des données concrètes ou des perspectives historiques qui auraient permis d'en déterminer le caractère adéquat. Il y a lieu de douter que le régime fiscal actuel au Nunavut permette même de maintenir le statu quo. C'est pourquoi il est particulièrement important de revoir cette base de dépenses.

Il est clair pour le Comité que le développement à long terme du Nunavut exigera un effort de rattrapage important pour mettre en place les infrastructures élémentaires dans le domaine économique et social. Des investissements stratégiques, à l'extérieur de la FFT, seront nécessaires pour aider le Nunavut et sa population à réduire les écarts et à atténuer leur dépendance à long terme envers le gouvernement fédéral.

Recommandation 4.4

Le Comité recommande que le Nunavut fasse l'objet d'investissements extraordinaires dans les domaines du logement, de l'infrastructure et du développement économique et social.



S'attaquer au déséquilibre fiscal vertical



Le Comité en est venu à la conclusion qu'il existe actuellement un déséquilibre fiscal vertical au sein de la fédération canadienne, que ce déséquilibre favorise le gouvernement fédéral, et qu'il est de taille à mériter l'attention tant des citoyens que des décideurs. Apparu à la fin des années 1990, le déséquilibre provient d'une amélioration spectaculaire de la situation financière du gouvernement du Canada; cette amélioration est due, en grande partie, aux coupures draconiennes pratiquées dans la première partie de la décennie par le gouvernement fédéral dans les transferts fiscaux aux provinces. Le déséquilibre provient également de pressions inexorables exercées sur les provinces, particulièrement dans le domaine de la santé; ces pressions sont plus fortes que celles exercées sur le gouvernement du Canada dans les domaines où il est responsable des dépenses.

Le rétablissement de la santé financière du gouvernement du Canada

Avec le soutien d'une économie dynamique, diverses décisions politiques fédérales ont réussi au-delà de toute attente à redresser, de façon rapide et définitive, les finances fédérales. Trois ans après le budget crucial présenté en février 1995 par celui qui était alors ministre des Finances, Paul Martin, le gouvernement avait accompli un exploit remarquable : l'élimination du déficit. Avec un excédent budgétaire de 2,1 milliards \$ en 1997-1998, le gouvernement du Canada retrouvait pour la première fois en 28 ans une position de surplus, position qu'il a toujours maintenue depuis ce temps. Un peu plus du tiers du redressement de 45,5 milliards provenait de coupures aux dépenses de programmes, et notamment aux transferts vers les provinces; le reste provenait des recettes produites par la croissance économique. Entre les exercices financiers 1997-1998 et 2004-2005, le gouvernement fédéral a accumulé des surplus totalisant plus de 60 milliards \$.

Les dépenses de programmes du gouvernement fédéral étaient presque au même niveau en 2000-2001 (118,7 milliards \$) qu'en 1992-1993 (117,9 milliards \$), alors que ses revenus avaient augmenté dans l'intervalle de 50 p. 100. Sur le plan fiscal, le gouvernement fédéral se retrouvait ainsi avec une très importante marge de manœuvre.

Des progrès importants ont été réalisés dans la réduction de la dette accumulée du gouvernement du Canada. En 2004-2005, elle avait diminué de 54,3 milliards \$ par rapport au sommet de 609 milliards \$ atteint en 1996-1997. Avec la forte croissance de l'économie canadienne, la dette du gouvernement fédéral est passée pendant la même période de 72,6 à 38,7 p. 100 du PIB.¹

Mais ce qui est peut-être le plus frappant du point de vue des Canadiens, c'est l'augmentation spectaculaire, depuis quelques années, des nouveaux engagements et initiatives de dépenses du gouvernement fédéral. Les dépenses de programmes fédérales ont augmenté de 44 milliards \$ entre 2001-2002 et 2004-2005. Une partie importante de ces dépenses a touché des domaines de compétence provinciale, prenant la forme soit de transferts aux provinces, soit de dépenses directes auprès de personnes ou d'institutions. Les trois postes budgétaires les plus importants ont été la santé, l'éducation postsecondaire et les services aux enfants.

Dépenses autorisées par les surplus fédéraux, 1997-2005 : santé, éducation postsecondaire, enfance

Santé

De 1995 à 1999, le financement de la santé a été assuré au moyen du TCSPS. À partir de 1999, on a commencé à apporter des changements significatifs au financement fédéral en matière de santé.

Tout d'abord, le budget fédéral de 1999 comprenait un engagement en matière de santé, engagement qui était considéré à l'origine comme une mesure ponctuelle : l'ajout de 11,5 milliards \$ sur cinq ans au volet santé du TCSPS. Pour réaliser cette initiative, le gouvernement engageait des fonds provenant de budgets à venir et attribuait des fonds en fiducie provenant du surplus de l'exercice financier 1998-1999.

Un deuxième tournant a été pris dans le budget 2000, qui ajoutait une nouvelle somme de 2,5 milliards \$ sur quatre ans pour soutenir les soins de santé et l'éducation postsecondaire.

Troisième étape : dans le cadre de l'entente conclue entre les premiers ministres en septembre 2000, deux fonds fédéraux ont été créés dans le domaine de la santé, le Fonds pour l'achat d'équipement médical et le Fonds pour l'adaptation des services de santé, dotés respectivement de 1 milliard \$ et de 800 millions \$. En vertu de l'entente, les provinces étaient libres d'utiliser les fonds comme elles le voulaient dans les domaines généraux du nouvel équipement médical et des soins primaires.

¹ Pour une discussion approfondie, voir Thomas J. Courchene, « Accountability and Federalism in the Era of Federal Surpluses: The Paul Martin Legacy, Part II », Cahiers de recherche de l'Institut de recherche en politiques publiques, n° 2006-01.

En quatrième lieu, en février 2000 le gouvernement fédéral et les provinces ont conclu un Accord sur le renouvellement des soins de santé. Parmi les dispositions clés de cet accord :

- La séparation du TCSPS, à partir de 2004-2005, en deux parties : le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). La répartition entre les deux programmes était déterminée par la proportion que représentaient les dépenses de santé par rapport à l'ensemble des dépenses des provinces dans le domaine social, proportion estimée à 62 p. 100. Dans le budget fédéral de 2003, ce pourcentage a été utilisé comme guide pour diviser le TCSPS en deux volets distincts à partir de 2004-2005. La deuxième partie du transfert devait être consacrée à l'éducation postsecondaire, à l'assistance sociale et aux services (y compris les interventions éducatives auprès de la petite enfance).
- La création d'un Fonds pour la réforme de la santé visant trois objectifs de politique précis. Le premier objectif touchait les soins primaires : on voulait augmenter le recours aux équipes multidisciplinaires, avec un objectif précis de couvrir 50 p. 100 de la population, 24 heures par jour et 7 jours par semaine, avant la fin de 2011. Le deuxième objectif était d'améliorer les soins à domicile, notamment les soins actifs en matière de santé mentale et les soins aux personnes en fin de vie. Le troisième objectif était d'assurer la couverture de type catastrophique des médicaments d'ordonnance; cette couverture devait être mise en œuvre à la fin de 2005-2006.
- Un paiement supplémentaire pouvant atteindre 2 milliards \$ en 2003-2004, à condition qu'il existe un surplus au-delà de la réserve normale pour éventualités (3 milliards \$), ce surplus devant être présent en janvier 2004. Ce paiement a fait l'objet d'un important débat public à l'automne 2003; certains ont craint qu'il ne soit pas effectué. Le gouvernement fédéral a confirmé en février 2004 que le paiement de 2 milliards \$ serait réalisé,² même si l'exigence touchant la réserve pour éventualités n'était pas respectée; les provinces, dont la majorité avaient déjà inscrit les fonds dans leurs revenus, ont été soulagées. Le surplus réel de l'exercice financier en question, qui était de 9,1 milliards \$, était plus que suffisant pour couvrir le paiement.³

En cinquième et dernier lieu, en septembre 2004 une nouvelle entente, le Plan décennal pour consolider les soins de la santé, a été conclue. Ses objectifs étaient les mêmes que ceux de l'accord de 2003. Cependant, l'accord de 2004 comprend :

- la reconnaissance explicite de « l'écart Romanow » de 1 milliard \$ pour chacun des exercices financiers 2004-2005 et 2005-2006, entraînant l'ajout de 2 milliards \$ au financement de base dans le cadre du TCS;

² Voir : <http://www.fin.gc.ca/news04/04-01of.html>.

³ « Le gouvernement du Canada enregistre un septième excédent consécutif ». Voir : <http://www.fin.gc.ca/news04/04-065f.html>.

- un montant supplémentaire de 500 millions \$ en 2005-2006 pour les soins à domicile et la couverture de type catastrophique des médicaments d'ordonnance, s'ajoutant au financement de base dans le cadre du TCS; et
- la création d'un financement de base de 19 milliards \$ pour le TCS, avec une indexation de 6 p. 100 par année. On rétablissait ainsi le mécanisme de l'indexation présent dans les transferts du FPÉ, mais suspendu en 1990.⁴

L'accord de 2004 réitère les objectifs de l'accord de 2003, notamment l'accès amélioré aux soins primaire et aux soins à domicile. De plus, il comprend un engagement financier explicite visant la réduction des temps d'attente pour certains services.

Manifestement, le gouvernement du Canada a entrepris un réinvestissement important dans le domaine de la santé depuis les coupures imposées aux transferts fédéraux à partir du milieu des années 1990. Sa contribution a été clarifiée au moyen d'un transfert spécialisé, le Transfert canadien en matière de santé. En 2005-2006, les transferts de fonds fédéraux aux provinces dans le cadre du TCS étaient de 19 milliards \$. De plus, le gouvernement du Canada a conféré au système un degré de stabilité dont il avait grandement besoin en prenant l'engagement d'une indexation annuelle de 6 p. 100 dans le domaine de la santé jusqu'en 2013-2014, pour un montant global de 30,3 milliards \$ à la fin de la période. Si les provinces se sont inquiétées du fait que le facteur d'indexation serait inférieur à la croissance prévue des coûts de la santé, l'engagement fédéral de créer en ce domaine un cadre de financement prévisible sur plusieurs années a néanmoins suscité un accueil favorable.

Éducation postsecondaire

Depuis 1997-1998, le gouvernement fédéral a appuyé l'éducation postsecondaire de trois façons.

Le premier mécanisme est celui des transferts fédéraux-provinciaux. Jusqu'à la mise en œuvre du TCPS en 2004-2005, le financement de l'éducation postsecondaire (ÉPS) passait par le TCSPS, tout comme le soutien fédéral à la santé et à l'assistance sociale. Parce qu'il s'agissait d'un transfert consolidé, la proportion de l'aide fédérale accordée à l'ÉPS n'était pas explicitée. Cependant, on avait comme hypothèse de travail – sur la base des allocations proportionnelles découlant du transfert FPÉ de 1977-1978 – que la part de l'ÉPS était d'environ 25 p. 100.

Quand le TCSPS a été scindé en deux volets, les transferts aux provinces tant pour l'éducation postsecondaire que pour les programmes sociaux ont été réduits pour augmenter les transferts dans le domaine de la santé. De façon systématique, les transferts en matière de santé ont réduit la part de l'éducation postsecondaire et de l'assistance sociale.

Le gouvernement fédéral a également appuyé l'éducation postsecondaire au moyen de transferts directs aux universités. S'appuyant sur la participation historique du

⁴ Le facteur d'indexation du FPÉ a été modifié tout au long des années 1980.

gouvernement du Canada au financement de la recherche universitaire, le budget fédéral de l'an 2000 créait le programme des Chaires de recherche du Canada au coût de 900 millions \$. Ce programme finance certains salaires et coûts de recherche de chaires universitaires au Canada. L'un des objectifs du programme est d'attirer et de garder au pays des chercheurs de haut calibre.

Enfin, le gouvernement fédéral a créé des fondations aptes à accorder des subventions aux établissements postsecondaires. Ces fondations sont sans lien de dépendance envers le gouvernement fédéral; cependant, elles sont largement les créatures de ce gouvernement en raison de leur régime de financement et de gouvernance. Depuis 1996-1997, le gouvernement fédéral a transféré quelque 8 milliards \$ à neuf fondations. Près de 80 p. 100 de ces montants a été attribué à des fondations qui interviennent dans le domaine de l'éducation postsecondaire, fournissant des bourses ou un soutien à la recherche.

La Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) a été créée pour effectuer des investissements stratégiques dans l'infrastructure de la recherche canadienne. Dans les faits, la FCI agit comme un programme de coûts partagés pour les établissements postsecondaires, les hôpitaux universitaires et d'autres organismes de recherche sans but lucratif dans les domaines de la science, du génie, de la santé et de l'environnement. La FCI offre un maximum de 40 p. 100 des fonds requis pour un projet. Enfin, pour la période de 2000 à 2010, la Fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire offre des fonds aux étudiants par le biais de programmes existants, gérés par les provinces, d'aide aux étudiants.

Ainsi, l'appui fédéral à l'éducation postsecondaire est composé en partie de transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux pour les aider à financer ce secteur. Ces transferts agissent directement sur le problème du déséquilibre fiscal. D'autre part, il y a les dépenses directes (prêts, subventions, bourses, financement de la recherche, mesures fiscales), dont certaines proviennent des fondations fédérales, et qui vont aux individus et aux institutions. Cette deuxième catégorie est aujourd'hui plus importante que la première. Depuis quelques années, les dépenses directes du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation postsecondaire ont représenté plus du double de la portion du TCPS attribué à ce domaine.

Les dépenses directes du gouvernement fédéral constituent manifestement une forme de soutien à l'enseignement supérieur et il faut en tenir compte dans toute discussion du déséquilibre fiscal. Cependant, du fait que ces ressources financières ne sont pas versées directement aux gouvernements provinciaux, leur effet sur le déséquilibre fiscal fédéral-provincial est plus complexe que celui d'un simple transfert.

En premier lieu, on ne peut tenir pour acquis que l'ensemble des dépenses directes de ce type aide les provinces à maintenir les systèmes d'éducation postsecondaire dont ils assument la responsabilité. Une partie des dépenses produit cet effet, l'autre non. Une subvention qui finance les frais généraux ou indirects associés à la recherche offre manifestement un soutien aux infrastructures de l'établissement universitaire qui la reçoit, et réduit ainsi la pression sur le gouvernement provincial. Mais une subvention qui finance les dépenses directes associées à la recherche – soutien des étudiants

postdoctoraux, embauche d'assistants à la recherche, achat de nouveau matériel, etc. – n'offre pas un soulagement comparable; au contraire, elle augmente la pression sur les infrastructures de l'établissement universitaire et, de façon indirecte, sur le gouvernement de la province. Le nouveau personnel a besoin de bureaux et de locaux de recherche, il faut construire des laboratoires, le matériel doit être hébergé et entretenu. Toutes ces dépenses supplémentaires sont entraînées par les subventions qui ne couvrent que les coûts directs de la recherche.

Quels sont les coûts supplémentaires, pour les provinces, des dépenses fédérales directes en matière d'éducation postsecondaire? Le quart, le tiers, la moitié des 4,7 milliards \$? Il est difficile de donner une réponse chiffrée, mais il est certain qu'une partie des dépenses fédérales directes a suscité des coûts institutionnels et a fait augmenter, plutôt que diminuer, la pression fiscale sur les gouvernements provinciaux. Toutes les dépenses fédérales directes sont limitées dans le temps; en aucun cas il ne s'agit de dépenses permanentes ou de dotations. On comprend par conséquent que bon nombre d'initiatives fédérales suscitent l'inquiétude des provinces, qui devront répondre à la demande au moment où les attentes auront été accentuées. Ainsi, ce sont les provinces qui assument la quasi-totalité des risques.

En deuxième lieu, il est difficile pour les gouvernements provinciaux, qui ont la responsabilité principale de la gestion du système d'éducation postsecondaire, de savoir comment traiter les interventions abruptes du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement supérieur, interventions qui en général n'ont fait l'objet d'aucune négociation sérieuse entre les gouvernements fédéral et provinciaux et qui ont donné lieu à des consultations préalables assez sommaires. Dans certains domaines de l'enseignement supérieur, notamment le soutien à la recherche, le gouvernement du Canada joue depuis des années un rôle important et bénéfique, et les programmes fédéraux et provinciaux se sont alignés de façon raisonnable. Mais dans d'autres domaines, tel n'est pas le cas. La Fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire, qui a dépensé 300 millions \$ en 2003-2004, en est un exemple. Elle semble avoir été conçue davantage pour augmenter la visibilité du gouvernement fédéral que pour répondre, de la façon la plus efficace possible, à un besoin concret du système. Elle a été annoncée de façon soudaine et en grande fanfare, mais sans qu'il y ait eu de discussions préalables avec les gouvernements provinciaux, et on n'a pas examiné sérieusement, à l'avance, comment l'aide aux étudiants offerte par la Fondation s'arrimerait aux systèmes existants d'aide aux étudiants à l'échelle du pays. Il a fallu des mois de discussions avec les provinces pour élaborer les arrangements qui ont permis au programme d'aller de l'avant. Toute évaluation objective de la démarche pour créer les bourses du millénaire ne peut qu'aboutir à la conclusion qu'on a perdu beaucoup de temps, d'argent et d'énergie en cherchant à atteindre un but qu'on aurait pu atteindre de façon beaucoup plus efficace si les provinces avaient été consultées dès le départ. C'est ce genre d'expérience qui explique pourquoi les dirigeants des provinces veulent un processus mieux conçu, et basé sur des règles, pour soutenir l'exercice du pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence provinciale.

En troisième lieu, les dépenses fédérales directes dans le domaine de l'éducation postsecondaire ont souvent pour effet de compliquer inutilement l'élaboration des politiques en créant un ensemble de programmes et d'initiatives fait de bric et de

broc, qui gaspille les ressources et suscite la frustration des étudiants, des professeurs et des fonctionnaires. Qui plus est, cet ensemble hétéroclite ne favorise guère les valeurs d'efficacité, de transparence et de simplicité qui devraient façonner l'élaboration des politiques et la prestation des programmes publics. Le fédéralisme constitue, de par sa nature même, une structure complexe de multigouvernance; ses dirigeants doivent s'employer à réduire, plutôt qu'à accentuer, sa complexité.

Cette discussion de l'éducation postsecondaire met en lumière un manque important. Il existe un déficit dans les contributions du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux pour le soutien à l'enseignement supérieur, même après avoir tenu compte de l'effet des paiements directs du gouvernement aux individus et aux institutions dans le secteur de l'ÉPS. Le gouvernement fédéral a insisté à juste titre sur l'importance de l'éducation pour améliorer la productivité et la capacité d'affronter la concurrence dans le cadre de l'économie mondiale. Il a effectué des dépenses importantes depuis quelques années pour appuyer la recherche, le développement et l'innovation, et pour améliorer l'infrastructure scientifique du Canada. Ce type de dépenses traduit la responsabilité globale du gouvernement fédéral en ce qui a trait à la santé de l'économie. Le Comité est profondément convaincu que ces dépenses – pour importantes et nécessaires qu'elles soient – doivent s'ajouter, et non se substituer, aux transferts accordés aux provinces pour soutenir l'éducation postsecondaire.

Enfance

Le Plan d'action national pour les enfants a été annoncé dans le discours du Trône de 1997, et la Prestation nationale pour enfants a été le premier programme mis en œuvre pour assurer la réalisation du Plan. Cette prestation ne constitue pas, comme cela est habituellement le cas, un transfert conditionnel du gouvernement fédéral aux provinces; il s'agit plutôt d'un transfert fédéral aux individus qui permet aux provinces de rediriger des fonds vers des besoins ciblés dans le domaine en question.

Dans le cadre du Plan d'action, le gouvernement fédéral a également accordé aux provinces des transferts conditionnels. En septembre 2000, il a conclu une entente, négociée en même temps que l'Accord sur la santé de septembre 2000, avec neuf provinces et les trois territoires. En vertu de l'Entente sur le développement de la petite enfance, le gouvernement fédéral accorde un transfert conditionnel aux provinces pour accroître et élargir les programmes provinciaux visant les jeunes enfants et leurs familles. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement fédéral a convenu d'ajouter 2,2 milliards \$ au TCSPS entre 2001-2002 et 2005-2006.⁵ Pour le Québec, il a mis en place des arrangements asymétriques de nature spéciale.

Dans le budget fédéral de 2003, un montant supplémentaire de 900 millions \$ a été mis de côté pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants de 2003 à 2008; le budget fédéral de 2004 a ajouté 75 millions \$ par année pour 2004-2005 et 2005-2006. En novembre 2004, les gouvernements, à l'exception du Québec, se sont entendus sur des principes communs devant régir l'élaboration d'un nouveau système national en matière d'apprentissage et de garde des jeunes enfants. Dans le budget 2005, un

⁵ Un engagement annuel ouvert de 500 millions \$ est inclus dans le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Dans le cadre du budget 2003, cette entente a été prolongée au-delà de 2005-2006.

montant de 700 millions \$ a été offert aux provinces et aux territoires, à répartir au prorata de la population.⁶ Après l'élection de 2006, le nouveau gouvernement a annoncé qu'il avait l'intention d'annuler les ententes conclues avec les provinces et d'y substituer des transferts directs aux familles ayant des enfants âgés de moins de six ans.

Ce survol des dépenses fédérales dans les domaines de compétence provinciale révèle un certain nombre de lacunes directement liées à la gouvernance. Trop souvent, les initiatives fédérales sont présentées presque sans avertissement. Elles sont souvent mises de l'avant après un minimum de discussions avec les gouvernements provinciaux, et elles ont parfois pour effet de perturber les activités et les programmes provinciaux existants. On constate aussi que le caractère conditionnel des transferts fédéraux s'est graduellement affirmé. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi, depuis des décennies, les gouvernements provinciaux cherchent à imposer une forme quelconque d'encadrement de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale. Nous reviendrons sur ce sujet au *chapitre 7*.

Le Comité a également envisagé une autre option, que nous n'avons eu ni le temps, ni les ressources nécessaires pour approfondir dans le présent rapport. Il s'agit de la possibilité de déplacer les responsabilités provinciales vers l'amont en les transférant au gouvernement fédéral. Si le gouvernement du Canada devait offrir directement des programmes qui relèveraient normalement des gouvernements provinciaux et territoriaux, cela aurait pour effet de réduire le déséquilibre fiscal vertical.

Le gouvernement fédéral a l'expérience de la prestation de certains types de programmes basés sur les transferts directs, notamment les programmes de soutien du revenu comme l'assurance-emploi. Les provinces et les territoires pourraient peut-être transférer vers l'amont au gouvernement du Canada les programmes sociaux qui touchent directement le soutien du revenu, ce qui contribuerait à soulager une partie des pressions fiscales qu'ils éprouvent. Le transfert vers l'amont est une question délicate sur le plan politique et, potentiellement, sur le plan constitutionnel, mais il pourrait apporter des avantages importants. Ainsi, il pourrait permettre la consolidation des activités de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux qui sont actuellement dispersées, la rationalisation de ces activités et leur intégration dans un tout cohérent. Il pourrait également favoriser la transparence et la reddition de comptes en renforçant le lien entre des programmes particuliers de dépenses et la production des revenus pour les financer. Enfin, il pourrait offrir au gouvernement fédéral une visibilité et un prestige accrus pour ses activités. Par contre, toute réflexion sur le transfert vers l'amont doit tenir compte du fait que la constitution canadienne ne permet pas la délégation de pouvoirs législatifs d'un ordre de gouvernement à l'autre. À l'intérieur de cette limite, cependant, le transfert vers l'amont de certains programmes sociaux fait partie des options qui méritent d'être envisagées dans l'avenir afin de mieux répartir les responsabilités et les revenus entre les ordres de gouvernement.

Une autre façon potentiellement intéressante de réduire le déséquilibre fiscal vertical serait l'harmonisation, par les provinces qui ne l'ont pas encore effectuée, de la taxe de vente provinciale et de la TPS. L'assiette élargie produirait à elle seule des

⁶ Voir : <http://www.fin.gc.ca/budget05/bp/bpc4af.htm#early>.

revenus supplémentaires pour les provinces participantes. Le Comité sait que cette idée a été évoquée de temps à autre mais nous n'avons eu ni le temps, ni les ressources nécessaires pour en examiner toutes les répercussions. Le Comité considère toutefois qu'il s'agit d'une idée qui mérite d'être examinée par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre d'une réflexion conjointe sur l'architecture fiscale du Canada dans l'avenir.

Perspectives fiscales des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux

Pour être mieux en mesure d'évaluer l'ampleur du déséquilibre fiscal au Canada, le Comité a demandé au Conference Board du Canada de faire des prévisions touchant les comptes publics fédéraux, provinciaux et territoriaux jusqu'à l'exercice financier 2024-2025.⁷ L'objectif principal de l'analyse effectuée par le Conference Board pour le Comité était d'évaluer la marge de manœuvre fiscale dont disposeront les gouvernements pour continuer d'investir dans les domaines de la santé et de l'éducation et en fonction d'autres priorités, compte tenu des changements démographiques et des perspectives économiques au cours des vingt prochaines années. De façon particulière, il s'agissait de mesurer la santé financière non seulement des deux ordres de gouvernement, mais de chacune des provinces et de l'ensemble des trois territoires, et d'évaluer les pressions fiscales qui s'exerceraient sur chacun des gouvernements à court et à long terme.

L'analyse du Conference Board cherchait à déterminer quelles seraient les perspectives fiscales des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en l'absence de changements majeurs dans les politiques jusqu'en 2024-2025. Le postulat du statu quo en matière de politiques budgétaires et fiscales implique le maintien à long terme de la configuration actuelle des revenus et des dépenses.

On a également élaboré des modèles satellites pour les dépenses publiques en matière de santé et d'éducation afin d'évaluer les principaux facteurs agissant sur les coûts dans ces domaines de responsabilité clés des gouvernements provinciaux et territoriaux et de définir la croissance prévue des dépenses dans l'avenir.

On a fait preuve d'une très grande prudence dans le choix des postulats de base requis par cette analyse afin de s'assurer qu'ils étaient réalistes et conservateurs. Les perspectives fiscales présentées ci-dessous sont les plus probables dans l'hypothèse du maintien du statu quo, et à la lumière de l'information disponible au moment où l'analyse a été réalisée. Les estimations budgétaires des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour l'exercice financier en cours (2005-2006) ont servi de points de départ, et on a utilisé des projections basées sur des modèles pour le reste de la période visée par les prévisions.

⁷ Ce projet s'est appuyé sur des travaux antérieurs réalisés par le Conference Board pour le Conseil de la fédération. L'étude avait pour but de quantifier les perspectives fiscales des vingt prochaines années pour le gouvernement fédéral, pour chacune des provinces et pour les trois territoires combinés afin de prévoir la situation fiscale de chacun des ordres de gouvernement. Le caractère limité des données territoriales a incité à l'agrégation de ces données afin de réaliser les projections.

Perspectives fiscales du gouvernement fédéral

L'analyse du Conference Board montre que la position financière globale du gouvernement fédéral continuera d'être saine au cours des vingt prochaines années. Ainsi, on prévoit que les surplus fédéraux passeront de 10,2 milliards \$ en 2005-2006 à 23,7 milliards \$ en 2024-2025; la projection est basée sur le postulat important que seule la réserve pour éventualités de 3 milliards \$ sera consacrée chaque année au remboursement de la dette. Dans cette hypothèse, les surplus annuels qui dépassent cette réserve pour éventualités seraient disponibles pour de nouvelles initiatives en matière de dépenses ou de fiscalité.

L'amélioration du solde de fonctionnement est largement responsable des surplus budgétaires croissants au niveau fédéral. On prévoit que les revenus budgétaires connaîtront un taux composé moyen de croissance annuelle de 3,9 p. 100 au cours de la période visée, ce qui correspond à peu près au PIB nominal. À l'exclusion du service de la dette, les dépenses de programmes fédérales devraient augmenter en moyenne de 4,2 p. 100. Même si la croissance des dépenses de programmes est légèrement plus élevée que celle des revenus, le solde de fonctionnement augmentera de 14,5 milliards \$ entre l'exercice financier 2005-2006 et celui de 2024-2025. Les dépenses budgétaires totales devraient augmenter en moyenne de 3,7 p. 100 par année au cours de la période visée, reflétant la faible croissance des coûts de la dette publique.

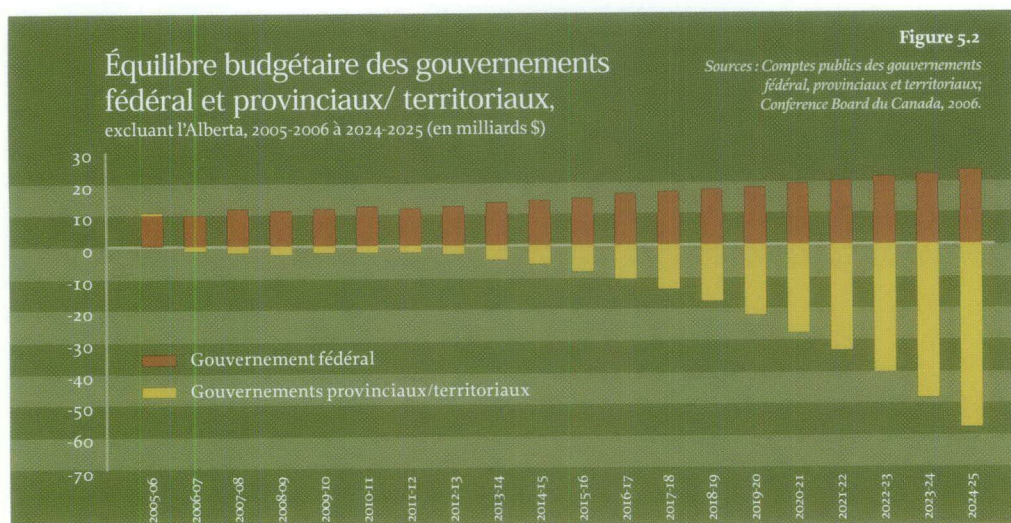
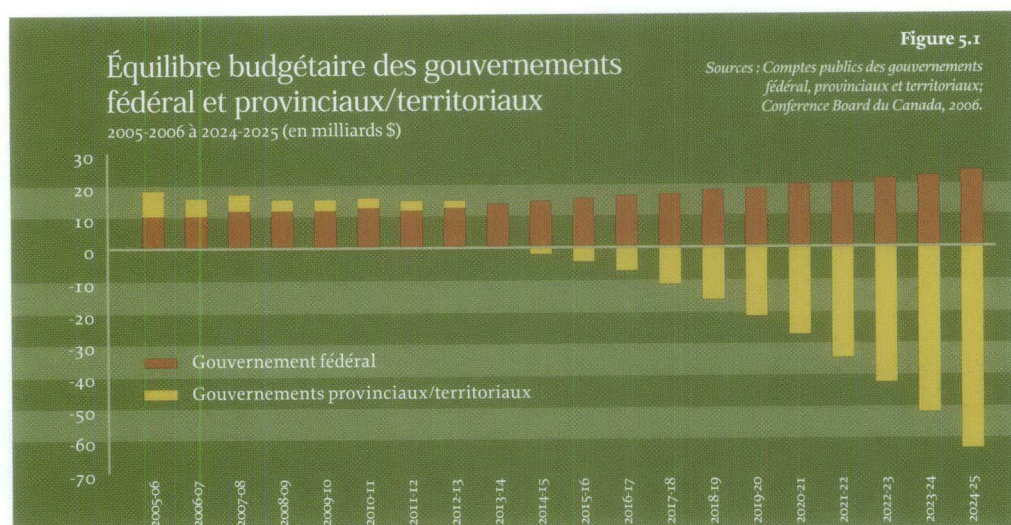
La dette du gouvernement fédéral, mesurée en termes de rapport entre les déficits accumulés et le PIB, passe de 36,1 p. 100 en 2005-2006 à 14,8 p. 100 en 2024-2025, ce qui dépasse la cible de 25 p. 100 fixée par le gouvernement fédéral. On suppose que la dette portant intérêt diminue de 3 milliards \$ par année; cependant, les frais de la dette publique fédérale augmentent légèrement à cause de la croissance anticipée des taux d'intérêt.

Si toutefois la totalité de l'excédent budgétaire – au lieu d'un montant de 3 milliards \$ par année – était consacrée exclusivement à la réduction de la dette, sans qu'aucune somme ne soit allouée à de nouvelles initiatives en matière de dépenses ou de fiscalité, le gouvernement fédéral afficherait un surplus de 48,1 milliards \$ en 2024-2025. Le déclin dans le service de la dette suscité par la réduction de la dette – ces frais passeraient de 34,3 milliards \$ en 2005-2006 à 10,9 milliards \$ en 2024-25 – serait la cause de l'augmentation du surplus budgétaire. C'est ce qu'on appelle le « cercle vertueux » de la réduction de la dette : les surplus augmentent avec le temps à mesure que la dette diminue, ce qui provoque une réduction des frais d'intérêt, et celle-ci produit à son tour des surplus toujours plus importants. Selon ce postulat, la dette fédérale passerait de 489,6 milliards \$ en 2005-2006 à seulement 9,5 milliards \$ en 2024-2025. Ces hypothèses permettent d'illustrer l'importante marge de manœuvre fiscale dont jouit le gouvernement fédéral et dont il jouira dans l'avenir.

Perspectives fiscales des provinces et des territoires

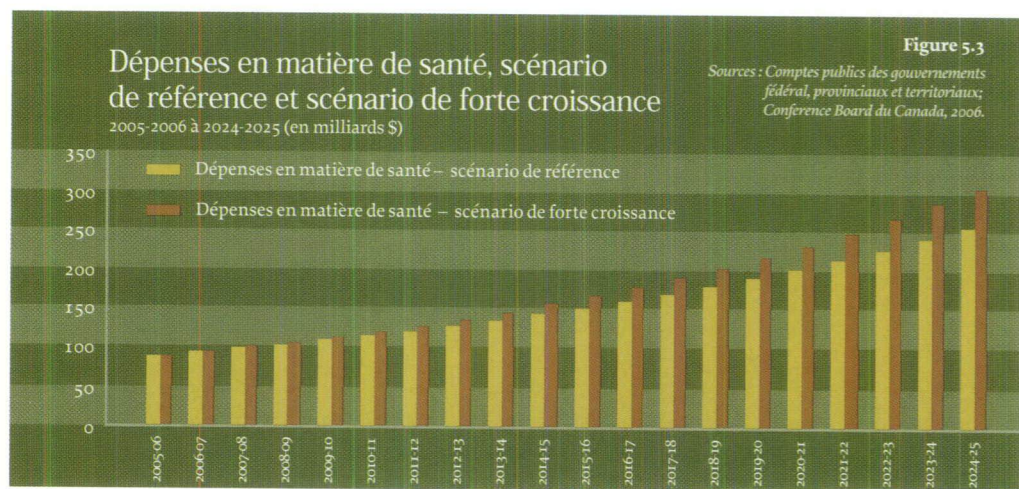
Au niveau provincial et territorial, les perspectives fiscales sont beaucoup moins roses. À partir d'un surplus de 7,8 milliards \$ en 2005-2006, on prévoit que les perspectives fiscales globales des provinces et des territoires seront moins bonnes d'année en année, avec un petit déficit qui apparaît à l'exercice financier 2013-2014 et qui devient un

déficit de 63,5 milliards \$ à l'exercice financier 2024-2025. En comparaison, on prévoit que le gouvernement fédéral jouira d'un surplus de 23,7 milliards \$ (figure 5.1). Cependant, la situation financière exceptionnelle de l'Alberta, causée par de robustes revenus associés au pétrole et au gaz naturel et par une augmentation des revenus découlant de l'investissement, masque une réalité fiscale encore plus serrée pour les autres provinces et territoires (figure 5.2).

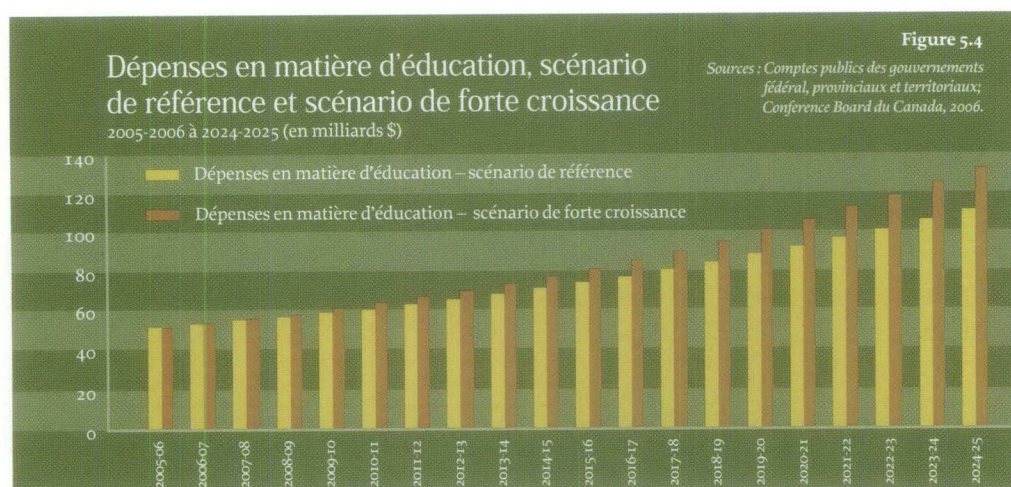


En moyenne, on prévoit que les revenus des gouvernements provinciaux et territoriaux augmenteront de 3,8 p. 100 par année entre 2005-2006 et 2024-2025, ce qui correspond à peu près à la croissance du PIB nominal du Canada. Au cours de la même période, les dépenses totales associées aux programmes augmenteraient de 4,7 p. 100. Compte tenu de ces prévisions en matière de revenus et de dépenses, on peut en conclure que les gouvernements provinciaux et territoriaux seront incapables d'équilibrer leurs budgets à partir de 2013-2014.

Pour l'ensemble des provinces et territoires, on prévoit que les dépenses totales en matière de soins de santé augmenteront en moyenne de 5,7 p. 100 par année au cours de la période qui commence en 2005-2006 et se termine en 2024-2025 (figure 5.3 et tableau 5.1). Ce taux de croissance composé est nettement inférieur au taux moyen annuel d'augmentation de 7,5 p. 100 qu'ont affiché les dépenses publiques en matière de soins de santé au cours de la période récente allant de 2000-2001 à 2004-2005; on peut donc considérer qu'il s'agit d'une estimation assez conservatrice. Sur la base de ce taux composé assez modeste de 5,7 p. 100, on calcule que les dépenses en matière de santé augmenteront néanmoins pour atteindre 52,6 p. 100 des revenus provinciaux en 2024-2025, comparativement à 37,0 p. 100 en 2005-2006 (tableau 5.2). Ces calculs confirment l'immense fardeau financier que représente pour les provinces et les territoires le financement de la croissance des soins de santé. Les principaux facteurs déterminant la flambée des coûts sont la croissance et le vieillissement de la population canadienne, ainsi qu'un taux d'inflation plus élevé pour les coûts des services de santé que pour ceux des autres services publics.



Pendant la même période, on prévoit que les dépenses en matière d'éducation passeront de 21,5 p. 100 des revenus (proportion actuelle) à 22,8 p. 100 pour l'exercice financier 2024-2025 (figure 5.4). Cette projection correspond à un taux moyen de croissance annuelle de 4,1 p. 100 pour l'ensemble des dépenses provinciales dans le domaine de l'éducation au cours de la période en question. La croissance moyenne annuelle des dépenses serait de 3,8 p. 100 pour l'enseignement primaire et secondaire et de 4,5 p. 100 pour l'éducation postsecondaire. Les changements démographiques exercent une pression importante sur le système de santé; le contraire est vrai du système d'éducation, surtout aux niveaux primaire et secondaire.



Les prévisions fiscales produites par le Conference Board démontrent à quel point l'équilibre des provinces et des territoires est précaire et sensible aux pressions exercées par les dépenses en matière de santé et d'éducation.

Tableau 5.1
 Prévisions concernant les dépenses en matière de santé et d'éducation et l'équilibre budgétaire des gouvernements provinciaux et territoriaux, scénario de référence et scénario de forte croissance (en milliards \$)

	2005-2006	Scénario de référence 2024-2025 (taux de croissance)	Scénario de référence majoré de 1 p. 100, 2024-25 (taux de croissance)
Santé	89,7	256,8 (5,7 p. 100)	307,1 (6,6 p. 100)
Éducation	52,1	111,5 (4,1 p. 100)	132,6 (5,0 p. 100)
Équilibre budgétaire	7,8	-63,5	-200,1

Sources : Comptes publics des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; Conference Board du Canada, 2006.

N.B. : Pour chaque variable, la première ligne représente le niveau en milliards \$; les nombres entre parenthèse à la deuxième ligne représentent les taux composés moyens de croissance annuelle pour la période en question.

Tableau 5.2
 Prévisions concernant les dépenses en matière de santé et d'éducation des gouvernements provinciaux et territoriaux en pourcentage des revenus des gouvernements

	Proportion des revenus, scénario de référence (pourcentage)		Proportion des revenus, scénario de référence majoré de 1 p. 100 (pourcentage)	
	2005-2006	2024-2025	2005-2006	2024-2025
Santé	37,0	52,6	37,0	64,0
Éducation	21,5	22,8	21,5	27,6
Coûts combinés - santé et éducation	58,5	75,4	58,5	91,6

Sources : Comptes publics des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; Conference Board du Canada, 2006.

Si les coûts dans ces domaines devaient augmenter de seulement 1 p. 100 au cours de la période visée par nos prévisions, le total des déficits provinciaux et territoriaux atteindrait 200,1 milliards \$ à l'exercice financier 2024-2025, au lieu du total de 63,5 p. 100 prévu dans le scénario de référence. Comme on le voit au tableau 5.1, dans le cadre de ce scénario de forte croissance où les dépenses n'augmentent que de 1 p. 100 par rapport au scénario de référence, les coûts combinés de la santé et de l'éducation représenteraient 91,6 p. 100 du total des revenus provinciaux et territoriaux à la fin de la période des prévisions et 76,2 p. 100 du total des dépenses de programmes des provinces et des territoires.

Même si l'on peut penser que les gouvernements apporteront à leurs politiques fiscales et à leurs programmes des modifications qui ne sont pas captées par ces scénarios, il n'empêche que le tableau est saisissant. En premier lieu, il nous donne la quasi-certitude que le gouvernement fédéral se trouvera dans une position fiscale nettement meilleure que celle de presque toutes les provinces. En deuxième lieu, il nous dit que la position fiscale du gouvernement fédéral est suffisamment assurée pour lui permettre, s'il le voulait, de prendre des engagements à long terme pour répondre au déséquilibre fiscal qui caractérise sa relation avec les provinces et les territoires. Enfin, il révèle à quel point la situation fiscale des provinces dépend de leur capacité de limiter les coûts dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Même si les deux ordres de gouvernement ont accès à des revenus croissants, les dépenses des provinces et des territoires sont appelées à augmenter à un rythme beaucoup plus rapide.

Déséquilibre fiscal vertical : résumé de la position du Comité

Le Comité présente les observations sommaires suivantes concernant le déséquilibre fiscal vertical :

1. Le phénomène contemporain du déséquilibre fiscal vertical est apparu au milieu des années 1990, et a été causé en premier lieu par les mesures draconiennes adoptées par le gouvernement fédéral pour réduire ses dépenses.
2. Quand le gouvernement fédéral a retrouvé sa santé financière, il n'a pas réinvesti dans le système de transferts fédéraux-provinciaux l'ensemble des sommes qu'il en avait retirées, et une partie des sommes réinvesties a servi davantage à accentuer la visibilité et la réputation du gouvernement du Canada qu'à soulager les pressions fiscales éprouvées par les gouvernements provinciaux.
3. Même les prévisions les plus conservatrices concernant les perspectives fiscales des deux ordres de gouvernement, de 2005-2006 à 2024-2025, montrent que le gouvernement fédéral bénéficiera de surplus considérables, tandis que les gouvernements des provinces et des territoires seront en déficit.
4. Le gouvernement fédéral a été très actif depuis quelques années, effectuant des dépenses dans les domaines de compétence provinciale. Il s'agit, à la face même des choses, d'une indication évidente de déséquilibre fiscal. S'il n'y

avait pas de déséquilibre, pourquoi le gouvernement fédéral persisterait-il à dépenser dans des champs de compétence provinciale?

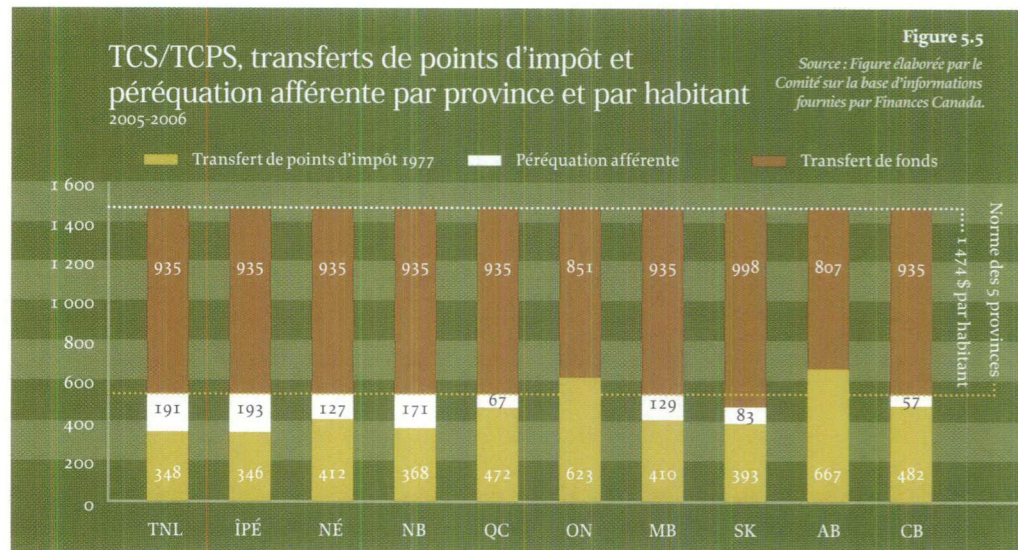
5. Une augmentation substantielle des impôts provinciaux et territoriaux n'est pas une option réelle, parce qu'elle augmenterait de façon marquée le déséquilibre fiscal horizontal, et parce qu'en pratique, la concurrence fiscale à l'échelle nationale, continentale et mondiale impose des limites aux augmentations d'impôts.
6. Il n'est pas non plus réaliste de proposer des coupures importantes dans les services. Toutes les provinces s'efforcent de limiter les coûts, mais les dépenses associées aux soins de santé empiètent de plus en plus sur les fonds disponibles pour tous les autres secteurs de dépenses des provinces, qu'il s'agisse d'éducation, de formation, de recherche, des villes ou des infrastructures, malgré le fait que ces secteurs sont critiques pour le maintien d'une économie concurrentielle.

Le Comité est d'avis que la fédération canadienne en est à un point tournant. Si l'on parvient à mettre en place des arrangements fiscaux stables, conçus pour le long terme, et compatibles avec les réalités des deux ordres de gouvernement en matière de revenus et de dépenses, le Canada et les Canadiens seront bien placés pour relever les défis qui les attendent. Si par contre les querelles, les solutions bricolées et la pensée à court terme continuent de se manifester, nos dirigeants politiques reviendront continuellement à ces problèmes au cours des années à venir, dissipant nos énergies collectives et sapant la confiance des Canadiens dans la capacité de leurs dirigeants de gérer les finances du pays de façon responsable, transparente et équitable.

Les recommandations que nous formulons auront pour effet, à notre avis, de contribuer à la définition d'arrangements fiscaux responsables, transparents et équitables. Ces arrangements sont les premiers pas vers la mise en œuvre de fondations beaucoup plus solides pour l'architecture fiscale du Canada.

Recommandations

Nous abordons maintenant les recommandations élaborées par le Comité pour agir sur le déséquilibre fiscal vertical. À notre avis, les recommandations qui suivent rendront le système des transferts plus équitable, plus transparent, plus flexible et plus adéquat, compte tenu de la position du gouvernement fédéral en matière de revenus et des besoins des provinces en matière de dépenses. La figure 5.5 révèle les montants réels par habitant auxquels les provinces et les territoires ont droit dans le cadre du TCS/TCPS pour l'exercice financier 2005-2006. Elle illustre les trois grands volets des transferts TCS/TCPS vers les provinces, tels que les représente le gouvernement fédéral : les points d'impôt, la péréquation afférente et les transferts en espèces.



La valeur totale des transferts en matière de santé et de programmes sociaux est d'abord déterminée dans le budget fédéral. Dans le plan budgétaire de 2005, ce montant était de 47,9 milliards \$. Ce montant est ensuite divisé par la population canadienne de 32,6 millions pour arriver au montant de 1 474 \$ par habitant. Du point de vue du gouvernement fédéral, chacune des provinces doit alors recevoir un montant de 1 474 \$ par habitant, constitué de la valeur actuelle des points d'impôt transférés en 1977, de la péréquation afférente, et des transferts en espèces.

Ce qui rend le calcul complexe, c'est l'élément fiscal, qui, comme nous l'avons déjà expliqué ailleurs en ces pages, comprend le transfert en 1977 de 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point d'impôt sur les bénéficiaires des sociétés. En 1977, le régime du Financement des programmes établis (FPÉ) a fait diminuer les transferts de fonds du gouvernement fédéral aux provinces dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire, mais leur a accordé une compensation en réduisant les impôts fédéraux d'un montant équivalent, permettant ainsi aux provinces d'augmenter leurs impôts pour remplacer les revenus fédéraux perdus.

Or, la valeur d'un point d'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés varie d'une province à l'autre. Pour la province qui a davantage de contribuables à revenus élevés ou de sièges sociaux d'entreprises, le rendement d'un point d'impôt sera plus élevé que pour la province qui en a moins. Comme on le voit à la figure 5.5, la valeur des transferts fiscaux dans le cadre du FPÉ varie d'un maximum de 667 \$ par habitant (Alberta) à un minimum de 346 \$ (Île-du-Prince-Édouard). Au moment des négociations entourant le FPÉ en 1977, on a convenu que les transferts de points d'impôt seraient assujettis à la péréquation pour compenser les provinces qui autrement y perdraient. Aujourd'hui, ces points d'impôt font l'objet d'une péréquation selon la norme la plus récente du programme de péréquation général, soit la norme des cinq provinces.

Le montant versé pour assurer la péréquation des points d'impôt s'appelle la péréquation afférente (PA), et il apparaît à la figure 5.5. En 2005-2006, la valeur agrégée de la péréquation afférente était de 1,3 milliards \$. Ce montant est calculé,

puis ajouté au paiement de péréquation et transféré aux provinces par le biais du programme de péréquation général. Deux provinces, l'Alberta et l'Ontario, n'ont pas reçu de péréquation afférente, parce que leur capacité fiscale était supérieure à la norme des cinq provinces en 2005-2006.

Bien que ces paiements existent pour assurer la péréquation des points d'impôt, ils sont en fait considérés comme faisant partie du programme de péréquation général. C'est ainsi que le gouvernement fédéral inclut la péréquation afférente à la fois dans le compte TCS/TCPS – comme élément du montant de 1 474 \$ par habitant qu'il affirme transférer à chaque Canadien – et dans le programme de péréquation de 10,9 milliards \$. Pourtant, le montant n'est versé qu'une fois, dans le cadre du programme de péréquation général. Le gouvernement fédéral inscrit la péréquation afférente à la fois dans le programme de transferts et dans le programme de péréquation général : il l'inscrit deux fois, mais ne la verse qu'une fois. Cette présentation est à la fois opaque et source de confusion. L'une de nos recommandations porte explicitement sur la nécessité d'éliminer cette présentation déroutante.

Ensuite, le transfert des fonds par habitant attribué à chaque province est déterminé sur une base résiduelle : c'est la différence entre le montant total par habitant que reçoivent toutes les provinces (1 474 \$ en 2005-2006) et le transfert fiscal, assujéti à la péréquation, de chacune des provinces. Comme on le voit à la figure 5.5, le transfert de fonds par habitant était de 807 \$ pour l'Alberta, de 851 \$ pour l'Ontario, de 998 \$ pour la Saskatchewan et de 935 \$ pour les autres provinces.

Le montant total auquel a droit une province admissible aux paiements de péréquation comprend la péréquation afférente. Ainsi, par exemple, en 2005-2006 le Manitoba avait droit à un montant total par habitant qui comprenait 410 \$ par habitant sous forme de transferts de points d'impôt, 129 \$ par habitant sous forme de péréquation afférente, et 935 \$ par habitant sous forme de transferts de fonds ($1\,474 \$ - 410 \$ - 129 \$ = 935 \$$).

L'Ontario ne reçoit ni paiements de péréquation, ni péréquation afférente. Ainsi, en 2005-2006 le montant par habitant auquel l'Ontario a droit dans le cadre du TCS/TCPS comprend 623 \$ par habitant sous forme de transfert de points d'impôt et 851 \$ par habitant sous forme de transferts de fonds ($1\,474 \$ - 623 \$ = 851 \$$).

Comme on le voit à la figure 5.5, la Saskatchewan est un cas à part. Cette province ne reçoit pas le plein montant de la péréquation afférente à laquelle elle semblerait avoir droit. La situation s'explique par le fait que la péréquation afférente ne peut être supérieure au montant de la péréquation à laquelle la province a droit. En 2005-2006, la valeur de la péréquation afférente dont pouvait bénéficier la Saskatchewan était de 144 millions \$, alors que dans le cadre de la péréquation, elle avait droit à 82 millions \$. La péréquation afférente qu'elle a obtenu a donc été assujéti à un plafond de 82 millions \$, ce qui a entraîné un transfert fiscal péréqué inférieur à la norme (83 \$ par habitant pour sa population d'un peu plus d'un million). En conséquence de cette situation, la Saskatchewan a reçu des fonds supplémentaires par habitant dans le cadre du TCS/TCPS pour que le montant par habitant auquel elle avait droit, sous forme de transferts fiscaux et de transferts de fonds, soit le même que pour les autres provinces (1 474 \$).

C'est ainsi que le gouvernement fédéral effectue ses calculs. Il affirme que le transfert des points d'impôt mis en œuvre il y a près de trente ans constitue toujours une contribution fédérale aux provinces, même si depuis trois décennies ce sont les provinces, et non le gouvernement fédéral, qui perçoivent les impôts en question. C'est en combinant la valeur actuelle du transfert des points d'impôt de 1977, de la péréquation afférente et des transferts de fonds que le gouvernement du Canada en arrive à affirmer qu'il verse à chaque province, dans le cadre du TCS/TCPS, un montant identique de 1 474 \$ par habitant.

Du point de vue des provinces, la situation apparaît très différente. Le transfert des points d'impôt de 1977 a cessé depuis longtemps de constituer une contribution fédérale aux dépenses sociales des provinces. Ces points d'impôt sont intégrés depuis des lustres à la fiscalité provinciale. S'il existe un débat politique au sein d'une province concernant les taux d'imposition excessifs, ces points d'impôt sont considérés comme faisant partie du fardeau d'imposition global que doivent supporter les résidents de la province. La responsabilité politique associée à la collecte de ces impôts est assumée sans aucune ambiguïté par les gouvernements provinciaux, et non par le gouvernement du Canada. Quand les gouvernements provinciaux regardent les transferts TCS/TCPS, ce qu'ils voient, ce sont les transferts de fonds qu'ils reçoivent. Ainsi, le programme présenté par le gouvernement fédéral comme un programme de versements égaux par habitant est vu – tout au moins par une partie des provinces – comme un programme injuste qui attribue à certaines provinces des montants par habitant plus élevés qu'à d'autres.

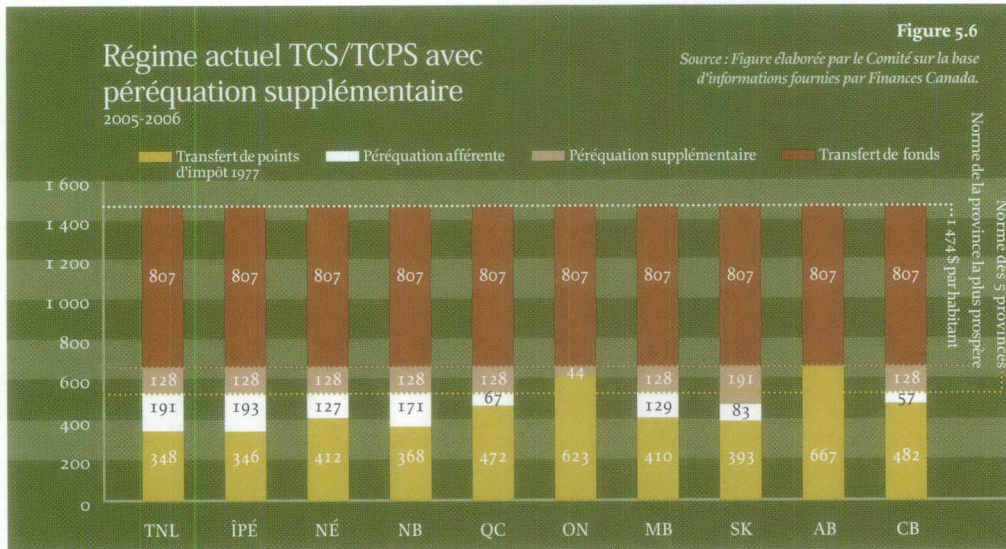
Ce système a des conséquences négatives. Il est à peu près impossible pour une personne ordinaire de s'y retrouver, surtout lorsqu'un ordre de gouvernement affirme qu'il affecte presque 48 milliards \$ aux coûts de la santé, de l'éducation postsecondaire et de l'assistance sociale, tandis que l'autre ordre de gouvernement affirme que la contribution fédérale est inférieure à 30 milliards \$. Ni le principe de la transparence, ni celui de la reddition de comptes ne sont respectés.

De plus, il est difficile de convaincre une province qu'elle fait l'objet d'un traitement équitable quand elle reçoit proportionnellement moins d'argent par habitant pour soutenir exactement les mêmes programmes de santé, d'éducation postsecondaire et d'assistance sociale.

Il existe une autre difficulté encore. Au cours de son travail, le Comité a découvert un programme de péréquation supplémentaire. La figure 5.6 montre que le régime TCS/TCPS actuel comprend deux étapes. Tout d'abord, comme nous l'avons dit, il y a la péréquation afférente, c'est-à-dire la péréquation des points d'impôt par l'application de la norme des cinq provinces qui régit la formule de péréquation. Finances Canada procède ensuite à la seconde étape en effectuant une autre péréquation, cette fois-ci selon la norme de la province la plus prospère.

Le Comité n'a pas la certitude que cette seconde péréquation selon la norme de la province la plus prospère ait jamais été expliquée aux provinces. Dans la figure 5.6, la zone immédiatement en dessous de la ligne consacrée à la province la plus prospère illustre ce programme de péréquation de second niveau. C'est un programme qui n'a

pas de nom et qui ne figure pas, en fait, dans les comptes et tableaux produits par le gouvernement fédéral pour représenter le système de transferts. Aux fins de la discussion, le Comité l'appelle la péréquation supplémentaire (PS). La figure 5.6, qui illustre cette péréquation supplémentaire, a été élaborée par le Comité sur la base d'informations fournies par Finances Canada.



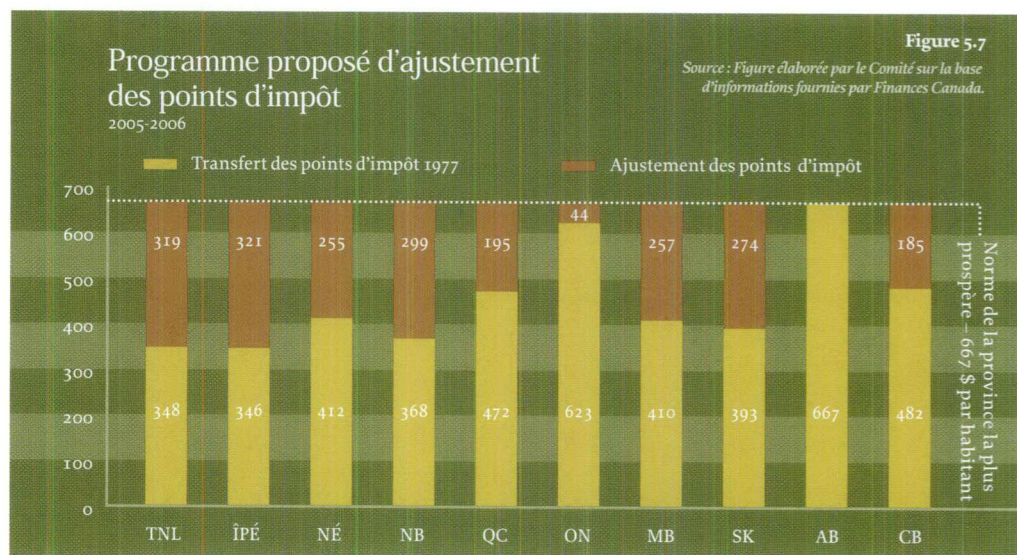
La seconde péréquation des points d'impôts élimine les disparités résiduelles dans les fonds attribués aux provinces, et crée un transfert égal par habitant de 807 \$ pour toutes les provinces. En identifiant et en retirant du calcul la péréquation supplémentaire de même que la péréquation afférente, le gouvernement fédéral est en mesure de soutenir que toutes les provinces reçoivent exactement le même transfert de fonds résiduel de 807 \$ par habitant. Il peut également démontrer que le transfert des points d'impôt par habitant est identique pour chaque province. Du fait que la péréquation des points d'impôt est régie par la norme de la province la plus prospère, c'est-à-dire l'Alberta, l'Ontario reçoit la péréquation supplémentaire.

Recommandation 5.1

Le Comité recommande la création d'un programme d'ajustement des points d'impôt (API) entièrement transparent.

Le Comité est d'avis qu'en intégrant la péréquation à d'autres programmes de transferts, on suscite la confusion et on nuit au programme de péréquation général. Il nous paraît important de consolider, au sein d'un fonds unique, distinct, identifiable et transparent que nous appelons le programme d'ajustement des points d'impôt (API), les multiples éléments de péréquation qui se situent actuellement à l'extérieur du programme de péréquation général.

Comme on le voit à la figure 5.7, le programme API proposé combinerait la péréquation afférente et la péréquation supplémentaire qui existent dans le régime actuel. Du fait qu'il s'agit simplement de scinder des fonds fédéraux qui sont déjà versés aux provinces, le programme API n'entraînerait aucun coût additionnel pour le gouvernement fédéral et n'aurait aucun effet sur les montants que reçoivent actuellement les provinces. Les fonds identifiables en vertu de ce principe en 2005-2006 sont d'un peu plus de 4 milliards \$ (1,3 milliards \$ pour la péréquation afférente et 2,7 milliards \$ pour la péréquation supplémentaire). De cette façon, les fonds sortiraient définitivement d'un programme conditionnel, le régime des transferts TCS/TCPS, pour être intégrés à un programme de transferts inconditionnel (API). Le programme de péréquation général est un programme de transferts inconditionnel; par contre, les transferts de points d'impôt assujettis à la péréquation devaient à l'origine se traduire par des dépenses dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire.



Cette recommandation est importante pour cinq raisons.

1. L'initiative proposée permettrait de distinguer le programme de la péréquation afférente et le programme de péréquation général. Les deux ne sont pas vraiment liés. Les vrais coûts du programme de péréquation deviendraient visibles et transparents aux yeux des provinces et des citoyens. À l'heure actuelle, tous les comptes et les tableaux qui illustrent la péréquation comprennent, dans leur comptabilité, les 1,3 milliards \$ de la péréquation afférente, ce qui fait augmenter la taille apparente du programme. Le gouvernement fédéral indique que les fonds attribués au programme de péréquation sont de 10,9 milliards \$, au lieu des 9,6 milliards \$ qui constituent le solde lorsque l'on retranche la péréquation afférente. Dans le cadre proposé de l'API, la somme de 1,3 milliards \$ serait déjà comptabilisée; il serait donc inexact de la faire apparaître deux fois – comme le fait actuellement le gouvernement fédéral – en l'inscrivant dans le programme de péréquation. La création du programme API devrait mettre fin une fois pour toutes à cette confusion.

2. Les transferts TCS/TCPS actuels comprennent deux éléments distincts de péréquation, ainsi que deux normes – la norme des cinq provinces (péréquation afférente) et la norme de la province la plus prospère (péréquation supplémentaire). Le Comité est fermement convaincu que ces programmes de péréquation devraient être retirés des programmes de transferts de fonds et inscrits dans un programme distinct d'ajustement des points d'impôt (API). Les deux ordres de gouvernement auraient à éventuellement négocier les dispositions assurant la cohérence à long terme du programme API. Quels que soient les arrangements adoptés dans l'avenir, le Comité recommande vivement qu'ils soient transparents aux yeux de tous les gouvernements provinciaux et des Canadiens.
3. La création de l'API permettrait de briser, une fois pour toutes, le lien entre le transfert des points d'impôt de 1977 et les fonds TCS/TCPS actuellement versés aux provinces. Le Comité est fermement convaincu qu'en continuant d'évoquer un transfert de points d'impôt effectué il y a près de trente ans, et d'affirmer par le fait même l'existence d'une contribution fédérale de 1 474 \$ par habitant dans les domaines de la santé, de l'éducation postsecondaire et des programmes sociaux, on présente un portrait trompeur qu'il faut corriger.
4. Les transferts TCS/TCPS actuels seraient établis sur la base de montants égaux par habitant, et on aurait la certitude que tous les transferts à venir se conformeraient au même principe. Le Comité est fermement convaincu que le programme de transferts doit être basé sur des principes, doit être équitable, et doit être perçu comme équitable par les Canadiens. Le principe de base qui doit régir ce programme est celui des transferts égaux par habitant, sans qu'interviennent des formes cachées de péréquation ou d'autres arrangements.
5. Il deviendrait plus facile d'instaurer de nouveaux transferts de points d'impôt sans la confusion créée par les arrangements du FPÉ en matière de transferts fiscaux. Les transferts de points d'impôt demeurent une option valable, et les provinces devraient négocier avec le gouvernement fédéral toute forme de péréquation visant les nouveaux transferts de points d'impôt.

Les principes de la transparence et de la reddition de comptes seraient bien servis par cette réforme qui aurait pour effet de démêler et de clarifier les multiples objectifs visés par le présent régime, et de faire mieux comprendre qui est responsable de quoi.

Recommandation 5.2

Le Comité recommande que le montant par habitant versé dans le cadre du TCS et du TCPS soit augmenté de 807 \$ à 960 \$. Les nouvelles sommes devraient être attribuées au Transfert canadien en matière de programmes sociaux pour corriger le déséquilibre fiscal vertical tel qu'il se manifeste dans les domaines de l'éducation postsecondaire et de l'assistance sociale.

RÉGIME ACTUEL TCS/TCPS											
	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	CAN
TCS/TCPS en espèces, par habitant											
Millions \$	418	111	756	606	6 082	9 985	943	803	2 579	3 382	25 667
\$ par habitant	807	807	807	807	807	807	807	807	807	807	
Péréquation afférente (PA) (norme des cinq provinces)											
Millions \$	99	27	119	128	505	0	151	83	0	239	1 350
\$ par habitant	191	193	127	171	67	0	129	83	0	57	
Péréquation supplémentaire (PS) (norme de la province la plus prospère)											
Millions \$	66	18	120	96	965	544	150	190	0	536	2 685
\$ par habitant	128	128	128	128	128	44	128	191	0	128	
Coût total du régime actuel											
Millions \$	583	155	995	831	7 552	10 529	1 244	1 076	2 579	4 157	29 702
\$ par habitant	1 126	1 128	1 062	1 106	1 002	851	1 064	1 081	807	992	
RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE TCS/TCPS											
Ajustement des points d'impôt (API = PA + PS) (norme de la province la plus prospère)											
Millions \$	165	44	239	225	1 470	544	300	273	0	775	4 035
\$ par habitant	319	321	255	299	195	44	257	274	0	185	
Fonds TCS/TCPS égaux par habitant											
Millions \$	497	132	900	721	7 235	11 878	1 122	955	3 068	4 023	30 533
\$ par habitant	960	960	960	960	960	960	960	960	960	960	
Coût total du régime proposé											
Millions \$	662	176	1 139	946	8 705	12 423	1 423	1 228	3 068	4 798	34 568
\$ par habitant	1 279	1 281	1 215	1 259	1 155	1 004	1 217	1 234	960	1 145	
COÛT DES RECOMMANDATIONS											
Millions \$	79	21	143	115	1 153	1 893	179	152	489	641	4 866
\$ par habitant	153	153	153	153	153	153	153	153	153	153	

Le Comité estime que par le biais du TCS, le gouvernement du Canada a fait de réels progrès en matière de correction du déséquilibre fiscal tel qu'il se manifeste dans le financement des soins de santé. Comme nous l'avons déjà noté, cette amélioration a été réalisée en partie aux dépens des programmes couverts par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux : l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale. Il est important de souligner que la somme de 807 \$ par habitant versée à chacune des provinces, tel que l'illustre la figure 5.6, n'entraîne pas de coûts : ni cette somme, ni l'API ne font grimper le coût global des transferts TCS/TCPS pour le gouvernement fédéral.

Comme on le voit au tableau 5.3, l'augmentation proposée de 807 \$ à 960 \$ ferait croître de 4,9 milliards \$ la contribution versée par le gouvernement fédéral dans le cadre du TCS/ TCPS, ce qui correspond à une augmentation de 153 \$ par habitant pour toutes les provinces. Ces estimations sont basés sur les données de 2005-2006, données les plus récentes dont nous disposons au moment de rédiger le présent rapport. L'augmentation proposée rétablirait le soutien du TCPS à l'éducation postsecondaire et aux programmes sociaux aux niveaux de 1994-1995, corrigés pour tenir compte de l'inflation.

En 1994-1995, le total des fonds FPÉ/RAPC était de 18,7 milliards \$. La répartition était la suivante : 10,8 milliards \$ pour le Financement des programmes établis et 7,9 milliards \$ pour le Régime d'assistance publique du Canada. La santé recevait 8,1 milliards \$ des fonds FPÉ, le solde de 2,7 milliards \$ étant attribué à l'éducation postsecondaire. Ainsi, le montant correspondant à l'éducation postsecondaire et à l'assistance sociale était de 10,6 milliards \$, total du financement de l'éducation postsecondaire dans le cadre du FPÉ (2,7 milliards \$) et du financement du RAPC (7,9 milliards \$). Or, dans le budget fédéral pour l'exercice financier 2005-2006, les fonds transférés en vertu du TCPS totalisent 8,4 milliards \$.

Pour revenir aux montants de 1994-1995, il faudrait ajouter 2,2 milliards \$ au transfert (10,6 – 8,4 = 2,2 milliards \$). Si on ajuste le montant de 10,6 milliards \$ pour tenir compte des taux d'inflation annuels des dernières années, on constate que le niveau de financement du TCPS devrait être de 13,3 milliards \$, soit une augmentation de 4,9 milliards \$ (13,3 – 8,4 = 4,9 milliards \$), ou de 153 \$ par habitant.

Recommandation 5.3

Regardant vers l'avenir, le Comité appuie l'engagement du gouvernement fédéral d'assurer une croissance annuelle de 6 p. 100 du TCS jusqu'à l'exercice financier 2013-14. Il recommande que l'on s'engage à assurer au TCPS, au cours de la même période, une croissance de 4,5 p. 100 par année.

Le Comité considère que le facteur d'indexation du TCS est suffisant, puisqu'il correspond aux estimations du Conference Board concernant les taux composés de croissance annuelle moyenne des dépenses de santé pendant les vingt prochaines années.

En ce qui a trait au TCPS, dans le budget fédéral de 2005, les niveaux de financement étaient prévus par des dispositions législatives jusqu'en 2007-2008 et on prévoyait, dans la planification, une augmentation de 3,3 p. 100 par année jusqu'en 2010-2011. Le facteur d'indexation actuel de 3,3 p. 100 pour le TCPS est incompatible avec les prévisions du Conference Board en matière de dépenses pour l'éducation postsecondaire et les programmes sociaux; selon les estimations les plus conservatrices du Conference Board, la croissance moyenne serait de 4,5 p. 100. Il s'agit de

neutraliser les effets de l'inflation. Si l'on veut également assurer l'innovation dans le domaine de l'éducation postsecondaire pour améliorer la productivité et reconnaître l'importance de l'acquisition continue du savoir, il y a tout lieu de croire qu'un facteur d'indexation de 5 p. 100 serait justifié.

Le Comité est d'avis que pour assurer la stabilité et la prévisibilité, les arrangements concernant le TCPS devraient être prolongés jusqu'en 2013-2014, avec un appui fédéral équivalent à celui qu'il accorde au TCS.



Le déséquilibre fiscal horizontal : assurer la réforme du programme de péréquation



Il y a dans tous les pays du monde des régions qui jouissent d'une plus grande richesse et d'autres qui sont, en termes relatifs, moins prospères. Dans un État unitaire, le gouvernement national peut veiller directement à ce que les biens et services publics soient offerts aux citoyens de façon équitable, quelle que soit la région qu'ils habitent. Dans une fédération, les provinces ou les États ont la responsabilité constitutionnelle de livrer un grand nombre des biens et services en question, mais typiquement, ces provinces ou États diffèrent sur le plan de la vitalité et des perspectives économiques. Les provinces défavorisées ont une moins grande capacité à obtenir les revenus nécessaires par leurs propres efforts fiscaux que les provinces mieux nanties. Cette situation produit un déséquilibre fiscal horizontal (DFH) qui, dans presque toutes les fédérations, suscite un programme conçu pour aider les provinces moins prospères à fournir à leurs résidents des services publics adéquats. Ce programme est presque toujours administré par le gouvernement fédéral.

Le programme de péréquation canadien reflète les valeurs canadiennes du partage et de l'aide réciproque. Il est fondé sur la reconnaissance du fait que les provinces de la fédération canadienne ont vécu des changements de fortune spectaculaires au fil des décennies, et connaîtront probablement des transformations semblables dans l'avenir. Les provinces prospères aujourd'hui pourraient avoir besoin d'aide demain. La plupart des régions du pays ont eu besoin d'aide dans le passé quand elles ont dû s'adapter aux changements dans le système de commerce international, aux changements dans la valeur et la disponibilité des ressources à une échelle régionale, ou aux effets des innovations technologiques.

Quelle est la relation entre le déséquilibre fiscal horizontal et l'inégalité économique entre les régions? Il est possible de faire la distinction entre ces deux phénomènes; en général, cependant, l'un ne va pas sans l'autre. L'inégalité économique entre les régions correspond aux différences dans les structures économiques, la richesse et la productivité des diverses régions du pays. Quant au déséquilibre fiscal horizontal, il témoigne du fait que les gouvernements provinciaux manifestent des différences considérables en ce qui a trait à la capacité d'obtenir des revenus, et donc, à la capacité d'offrir à leurs résidents les soins de santé, l'éducation, l'assistance sociale et tous les autres services que les citoyens d'une société moderne attendent aujourd'hui. La capacité fiscale est largement fonction de la vitalité de l'économie régionale. S'il y a peu d'entreprises du secteur privé dans la région, et si leurs profits sont modestes; si le chômage est important et les salaires de ceux qui travaillent relativement faibles, la capacité du gouvernement d'obtenir des revenus sera limitée par ces facteurs. En 2005-2006, un point d'impôt sur le revenu des particuliers rapportait 21 \$ par habitant à l'Île-du-Prince-Édouard 38 \$ par habitant en Ontario. Un point d'impôt sur les bénéfiques des sociétés rapportait 23 \$ par habitant à Terre-Neuve et Labrador, et 65 \$ par habitant en Alberta.

Pendant près d'un demi-siècle, le Canada a eu un programme de péréquation officiel conçu pour répondre au déséquilibre fiscal horizontal. Le principe de la péréquation est inscrit dans l'article 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 comparables.

Il s'agit d'un programme non pas intergouvernemental mais fédéral, financé à partir des recettes générales du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Canada, par le biais de ses efforts nationaux en matière de perception de taxes (impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur les bénéfiques des sociétés, TPS, etc.), prélève les revenus dont il a besoin pour s'acquitter des tâches du gouvernement. Ces revenus financent l'ensemble des programmes fédéraux, dont fait partie le programme de péréquation. Le gouvernement du Canada présente au Parlement une mesure autorisant les dépenses à l'appui du programme et, au moyen de cette loi et de règlements connexes, fait le nécessaire pour distribuer les fonds aux provinces admissibles. En 2005-2006, huit provinces ont reçu des paiements de péréquation, tandis que deux (l'Ontario et l'Alberta) n'en ont pas reçu. Les paiements sont versés aux gouvernements provinciaux et sont inconditionnels, ce qui veut dire que les provinces peuvent appliquer leurs propres priorités en attribuant les fonds aux services publics. Bien qu'il s'agisse d'un programme fédéral, pour des raisons évidentes, les provinces manifestent un intérêt intense pour le programme de péréquation.

Le *chapitre 1* du présent rapport traite des arrangements en matière de péréquation, et le *chapitre 2* comprend un bref historique de la péréquation. Le programme de péréquation n'a pas été touché par les coupures imposées par le gouvernement fédéral aux autres transferts fiscaux dans les années 1990. À la différence du déséquilibre fiscal vertical, qui est contesté et controversé au Canada, personne ne conteste l'existence d'un déséquilibre fiscal horizontal. L'article constitutionnel de 1982 reflète

l'ampleur du consensus national à ce sujet. Mais en raison des inquiétudes soulevées par le Nouveau cadre pour la péréquation, le Comité a examiné plusieurs autres options et propose une nouvelle approche.

Options

Comme nous l'avons déjà noté, à l'automne 2004, les premiers ministres ont accepté le Nouveau cadre pour la péréquation. Une base de financement de 10,9 milliards \$ a été établie pour l'exercice 2005-2006, avec un facteur d'indexation de 3,5 p. 100 par année jusqu'en 2013-2014. Le gouvernement du Canada a nommé un groupe de travail indépendant pour le conseiller quant à la répartition de cette enveloppe fixe parmi les provinces; le rapport final de ce groupe est attendu au printemps 2006.

Dans le *chapitre 5*, nous avons recommandé que la péréquation afférente, d'une valeur de 1,3 milliards \$, soit retirée du programme général de péréquation et intégrée au nouveau programme d'ajustement des points d'impôt que nous proposons, comme on le voit au tableau 6.1. Ce tableau montre également la répartition des fonds par province, à la fois en sommes globales et en dollars par habitant.

Si le Nouveau cadre assure la stabilité et une modeste croissance pour la durée de l'entente, il comporte un défaut critique que nous avons évoqué au *chapitre 1*. Cette nouvelle approche, basée sur une enveloppe fixe et un facteur d'indexation fixe, abandonne un élément clé du programme de péréquation canadien : le principe voulant que les paiements de péréquation versés à une province soient déterminés par sa capacité fiscale par rapport à une norme. L'enveloppe, qui augmentait ou diminuait en fonction du calcul de la capacité fiscale des provinces, est maintenant fixe. Comment les fonds sont-ils attribués dans le Nouveau cadre? Par une progression en échelle : on fait monter la province la moins prospère au niveau de la province à l'échelon supérieur; puis, ces deux provinces sont haussées au rang de la province suivante, et ainsi de suite jusqu'à ce que les fonds de l'enveloppe fixe soient épuisés. Avant l'introduction du Nouveau cadre, le programme de péréquation avait une norme fixe et une enveloppe flottante; aujourd'hui, il dispose d'une enveloppe fixe et d'une norme flottante.

Paiements de péréquation et Nouveau cadre¹

2005-2006

Tableau 6.1

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total
Nouveau cadre											
Millions \$	861	277	1 344	1 348	4 798	0	1 601	82	0	590	10 900
\$ par habitant	1 670	2 006	1 433	1 792	632	0	1 360	83	0	139	
Péréquation afférente (PA)											
Millions \$	98	26	158	95	497	0	150	82	0	230	1 337
\$ par habitant	190	192	169	126	66	0	127	83	0	54	
Nouveau cadre sans PA											
Millions \$	763	251	1 186	1 253	4 301	0	1 451	0	0	360	9 564
\$ par habitant	1 480	1 815	1 264	1 666	566	0	1 233	0	0	85	

¹ Tous les tableaux du *chapitre 6* ont été élaborés par le Comité à partir des données de Finances Canada concernant la péréquation fiscale provinciale, seconde estimation, 2005-2006.

Le Comité est d'avis qu'il est possible d'élaborer une meilleure démarche d'attribution, plus stable, plus prévisible, et qui serait en même temps plus fidèle à l'esprit d'un programme canadien historique et au principe énoncé dans l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Analyse des options

Le Comité a examiné une large gamme de solutions de rechange en matière de mécanismes permettant de définir à la fois le montant global des transferts et sa répartition parmi les provinces. L'objectif était d'élaborer une formule qui remplace le Nouveau cadre pour la péréquation. Nous avons évalué chacune des options envisagées en fonction des principes d'équité, de transparence et du caractère abordable des coûts.

Le Comité a conclu que plus la formule est globale et inclusive, mieux elle répond aux critères d'équité et de transparence. Nous avons voulu identifier le mécanisme de répartition le plus équitable possible, et nous en sommes venus à la conclusion que le fait d'inclure dans le calcul de la norme les dix provinces et l'ensemble des sources de revenus offre un résultat optimal.

Dans notre analyse des options, nous avons utilisé la norme des cinq provinces (NCP : Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique) comme point de référence pour nos comparaisons. Si nous avons choisi de baser notre scénario de référence sur cette norme, c'est qu'elle était utilisée avant le Nouveau cadre et qu'elle est définie par une formule. De toute façon, le mécanisme de répartition final en vertu du Nouveau cadre n'a pas encore été défini; un groupe de spécialistes nommés par le gouvernement fédéral étudie actuellement cette question.

La norme des cinq provinces apparaît dans les trois premières lignes des tableaux 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 et 6.6. Les provinces dont la capacité d'obtenir des revenus, ou la capacité fiscale, est inférieure à la norme reçoivent des paiements de péréquation pour que leur capacité atteigne la norme. La capacité fiscale d'une province correspond à sa capacité d'obtenir des revenus de trente-trois sources distinctes, comprenant notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les taxes de ventes, les taxes foncières et les ressources naturelles; on suppose que la province a des taux d'imposition correspondant à la moyenne. C'est ce qu'on appelle le régime fiscal représentatif.

Comme on le voit au tableau 6.2, si on avait appliqué en 2005-2006 la formule de péréquation basée sur la norme des cinq provinces, on aurait eu la certitude que toutes les provinces avaient accès à des revenus de 6 542 \$ par résident pour financer les services publics. Avec cette norme, le coût global des paiements de péréquation aurait été de 9,4 milliards \$. À noter que ce montant défini par une formule est très proche de l'enveloppe fixe de 10,9 milliards \$ imposée par le gouvernement fédéral, une fois retranchée la péréquation afférente (10,9 milliards \$ - 1,3 milliards \$ = 9,6 milliards \$).

Cinq options basées sur la norme des dix provinces (NDP) sont explorées dans les tableaux ci-dessous. Les options diffèrent par le degré d'inclusion des revenus associés aux ressources naturelles : 100 p. 100, 70 p. 100, 50 p. 100, 25 p. 100 ou exclusion totale. Des trente-trois sources de revenus qui figurent actuellement dans la formule de

péréquation, quatorze sont associées aux ressources naturelles, dont neuf basées sur l'énergie. Deux ressources seulement sont renouvelables : la forêt et les droits liés à l'énergie hydraulique. Toutes les autres sont non renouvelables.

Notre première option est présentée ci-dessous au tableau 6.2. Le tableau illustre l'effet produit quand on inclut dans la formule l'ensemble des trente-trois sources de revenus, incluant 100 p. 100 des revenus provenant des ressources naturelles.

Option 1. Norme de dix provinces et inclusion à 100 p. 100 des revenus associés aux ressources, 2005-2006												Tableau 6.2
	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total	
NCP et couverture des revenus à 100 p. 100 (en milliards \$)	588	249	1 247	1 257	4 235	0	1 467	0	0	348	9 391	
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 542	
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 140	1 803	1 330	1 671	558	0	1 246	0	0	82		
NDP et couverture des revenus à 100 p. 100 (en milliards \$)	775	299	1 588	1 530	6 991	0	1 894	152	0	1 890	15 120	
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 905	
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 503	2 166	1 693	2 034	921	0	1 609	153	0	445		
Changements dans les paiements de péréquation (en milliards \$)	187	50	340	273	2 757	0	427	152	0	1 542	5 729	
Changement dans les paiements de péréquation (\$/habitant)	363	363	363	363	363	0	363	153	0	363		

En 2005-2006, la capacité fiscale en vertu de l'option 1 se situe entre un minimum de 4 740 \$ par habitant (Île-du-Prince-Édouard) et un maximum de 11 158 \$ (Alberta). À 7 009 \$ par habitant, la capacité fiscale mesurée de l'Ontario serait supérieure à celle de la norme des dix provinces en 2005-2006, mais par une marge de 104 \$ seulement par habitant. La norme des dix provinces aurait donné une moyenne de 6 905 \$ par habitant en 2005-2006, comparativement à 6 542 \$ avec la norme des cinq provinces. Collectivement, en comparaison avec la norme des cinq provinces, les provinces auraient obtenu avec l'option 1 en 2005-2006 un gain de 363 \$ par habitant (6 905 \$ - 6 542 \$). De cette somme de 363 \$, un montant de 292 \$ est attribuable aux revenus associés aux ressources naturelles, et un montant de 71 \$ à l'ensemble des sources de revenus non associés aux ressources.

La norme des dix provinces ou norme de la moyenne nationale, basée sur une couverture globale des revenus, offre la mesure la plus exacte et la plus équitable des disparités fiscales. Elle représente le seul moyen d'assurer pleinement l'égalité fiscale des provinces. Du point de vue de la transparence et de l'équité, la norme des dix provinces est celle qui convient le mieux, comme nous le verrons lorsque nous envisagerons les autres options.

Cependant, le caractère abordable de la péréquation est une préoccupation constante du gouvernement fédéral. Le coût du programme peut sembler menaçant, particulièrement en période de prix élevés de l'énergie; le passage de la norme des cinq provinces à celle de dix provinces, avec la couverture globale des sources de revenus, fait augmenter le coût d'ensemble du programme de 5,7 milliards \$ comparativement au scénario de référence. Le fait d'inclure 100 p. 100 des revenus associés aux ressources a également pour effet de rendre la formule plus volatile. Les questions du caractère abordable des coûts et de la volatilité sont abordées à la fin du présent chapitre dans le cadre de nos recommandations.

Voyons maintenant les options basées sur l'inclusion partielle des revenus associés aux ressources (RR). Trois taux d'inclusion de ces revenus sont examinés ci-dessous : taux de 70 p. 100 dans le tableau 6.3, de 50 p. 100 dans le tableau 6.4 et de 25 p. 100 dans le tableau 6.5.

La nécessité d'inciter les provinces à assurer le développement et la tarification de leurs ressources naturelles constitue un argument en faveur de l'inclusion partielle des revenus associés à ces ressources. Les coûts associés au développement des ressources constituent un deuxième argument. Enfin, la nécessité de faire en sorte que les coûts du programme de péréquation soient abordables pour le gouvernement fédéral constitue un troisième argument. Plus le taux d'inclusion est bas, plus les coûts diminuent pour le gouvernement fédéral.

Option 2. Norme de dix provinces et inclusion à 70 p. 100 des revenus associés aux ressources, 2005-2006

Tableau 6.3

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total
NCP et couverture des revenus à 100 p. 100 (en milliards \$)	588	249	1 247	1 257	4 235	0	1 467	0	0	348	9 391
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 542
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 140	1 803	1 330	1 671	558	0	1 246	0	0	82	
NDP et 70 p. 100 des revenus associés aux ressources (en milliards \$)	797	278	1 457	1 433	6 091	0	1 756	445	0	2 030	14 286
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 208	4 737	5 200	4 849	5 952	6 994	5 263	6 306	10 222	6 276	6 754
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 546	2 017	1 553	1 905	802	0	1 491	448	0	478	
Capacité en matière de revenus associés aux ressources, sans péréquation (\$/habitant)	194	3	12	22	33	14	34	446	936	184	
Capacité fiscale globale (\$/habitant)	6 948	6 756	6 765	6 776	6 787	7 009	6 788	7 200	11 158	6 938	
Changements dans les paiements de péréquation (en milliards \$)	209	30	209	176	1 856	0	289	445	0	1 682	4 896
Changements dans les paiements de péréquation (\$/habitant)	406	214	223	234	244	0	245	448	0	396	

L'inclusion partielle des revenus associés aux ressources signifie que les revenus, et les disparités fiscales qui en découlent, ne sont pas pleinement égalisés dans le cadre de la formule de péréquation. Il est donc crucial d'introduire la notion de capacité fiscale globale pour déterminer la véritable capacité fiscale de toutes les provinces. Comme on le voit au tableau 6.3, la capacité fiscale globale se définit comme la somme de trois éléments : 1) la capacité fiscale mesurée, 2) les paiements de péréquation et 3) la capacité, non assujettie à la péréquation, d'obtenir des revenus associés aux ressources. Dans la mesure où les revenus associés aux ressources ne sont que partiellement intégrés, la possibilité existe manifestement qu'une province qui reçoit des paiements de péréquation ait une capacité fiscale globale supérieure à celle d'une province qui n'en reçoit pas. Le Comité estime qu'une telle situation remet en question le caractère équitable du programme.

En comparaison avec la norme des cinq provinces, en vertu de l'option 2, le changement global par habitant avec la norme des dix provinces et l'inclusion à 70 p. 100 des revenus associés aux ressources naturelles est de 212 \$ (6 754 \$ - 6 542 \$). L'effet sur chacune des provinces varie considérablement, d'un minimum de 214 \$ par habitant (Île-du-Prince-Édouard) à un maximum de 448 \$ (Saskatchewan). En tenant compte de la capacité fiscale non assujettie à la péréquation, la capacité fiscale globale de la Saskatchewan serait de 7 200 \$ par habitant en 2005-2006, dépassant celle de l'Ontario, qui ne reçoit pas de paiements de péréquation. La capacité non assujettie à la péréquation reflète la proportion de 30 p. 100 des revenus associés aux ressources naturelles qui est exclue du calcul de la capacité fiscale provinciale, mais dont on doit tenir compte quand on détermine la capacité fiscale globale de la province.

Comparativement au coût global du scénario de référence, qui était de 9,4 milliards \$, les paiements de péréquation en vertu de l'option 2 augmenteraient de 4,9 milliards \$ pour atteindre 14,3 milliards \$ en 2005-2006.

Option 3. Norme de dix provinces et inclusion à 50 p. 100 des revenus associés aux ressources, 2005-2006

Tableau 6.4

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total
NCP et couverture des revenus à 100 p. 100 (en milliards \$)	588	249	1 247	1 257	4 235	0	1 467	0	0	348	9 391
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 542
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 140	1 803	1 330	1 671	558	0	1 246	0	0	82	
NDP et 50 p. 100 des revenus associés aux ressources (en milliards \$)	812	265	1 369	1 368	5 491	0	1 663	640	0	2 123	13 730
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 079	4 735	5 193	4 834	5 930	6 985	5 240	6 009	9 598	6 153	6 653
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 574	1 917	1 460	1 819	723	0	1 413	644	0	500	
Capacité en matière de revenus associés aux ressources, sans péréquation (\$/habitant)	323	4	19	37	55	24	56	743	1 560	307	
Capacité fiscale globale (\$/habitant)	6 976	6 657	6 672	6 690	6 708	7 009	6 709	7 396	11 158	6 960	
Changements dans les paiements de péréquation (en milliards \$)	224	16	122	111	1 256	0	196	640	0	1 775	4 340
Changements dans les paiements de péréquation (\$/habitant)	434	115	130	147	165	0	167	644	0	418	

Dans l'option 3 (décrite au tableau 6.4), avec un taux d'inclusion de 50 p. 100, le paiement global par habitant comparativement à l'option 2 (avec un taux d'inclusion de 70 p. 100) diminue encore pour l'ensemble des provinces qui reçoivent des paiements. En comparaison avec la norme des cinq provinces, par contre, le paiement moyen par habitant augmente de 111 \$ (6 653 \$ - 6 542 \$). Du fait que le taux d'inclusion passe de 70 à 50 p. 100, les paiements de péréquation augmentent pour la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador, tandis qu'ils diminuent pour les provinces Maritimes, le Québec et le Manitoba.

En vertu de cette option, le coût global du programme de péréquation augmenterait de 4,3 milliards \$ comparativement au scénario de référence de 9,4 milliards \$, pour un total de 13,7 milliards \$ en 2005-2006.

Si on passe maintenant à l'option 4 (tableau 6.5), qui prévoit un taux d'inclusion de 25 p. 100 des revenus associés aux ressources naturelles, on constate que les mêmes tendances se manifestent sous une forme accentuée.

Option 4. Norme de dix provinces et inclusion à 25 p. 100 des revenus associés aux ressources, 2005-2006

Tableau 6.5

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total
NCP et couverture des revenus à 100 p. 100 (en milliards \$)	588	249	1 247	1 257	4 235	0	1 467	0	0	348	9 391
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 542
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 140	1 803	1 330	1 671	558	0	1 246	0	0	82	
NDP et 25 p. 100 des revenus associés aux ressources (en milliards \$)	830	248	1 260	1 287	4 741	0	1 548	884	0	2 239	13 035
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	4 917	4 733	5 183	4 816	5 902	6 973	5 212	5 638	8 818	6 000	6 527
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 610	1 793	1 344	1 711	624	0	1 314	889	0	527	
Capacité en matière de revenus associés aux ressources, sans péréquation (\$/habitant)	485	6	29	55	82	36	85	1 114	2 340	461	
Capacité fiscale globale (\$/habitant)	7 012	6 533	6 556	6 582	6 609	7 009	6 611	7 641	11 158	6 987	
Changements dans les paiements de péréquation (en milliards \$)	242	-1	13	30	506	0	81	884	0	1 891	3 645
Changements dans les paiements de péréquation (\$/habitant)	469	-9	13	39	67	0	69	889	0	445	

Avec l'option 4 (inclusion de 25 p. 100 des revenus associés aux ressources), la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador reçoivent des paiements plus importants qu'en vertu de l'option 3 (inclusion de 50 p. 100 des revenus associés aux ressources), tandis que les autres provinces reçoivent des paiements réduits. En comparaison avec le scénario de référence basé sur la norme des cinq provinces, toutes les provinces sont néanmoins mieux desservies par l'option 4, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, qui perdrait environ 1 million \$.

Comparativement au coût global du scénario de référence (9,4 milliards \$), le total des paiements de péréquation en vertu de l'option 4 augmenterait de 3,6 milliards \$ pour atteindre 13 milliards \$ en 2005-2006.

Le Comité a également analysé une dernière option dans le cadre du scénario à l'étude : l'application de la norme des dix provinces avec une formule de péréquation qui exclut entièrement les revenus associés aux ressources.

Option 5. Norme de dix provinces et exclusion
totale des revenus associés aux ressources, 2005-2006

Tableau 6.6

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total
NCP et couverture des revenus à 100 p. 100 (en milliards \$)	588	249	1 247	1 257	4 235	0	1 467	0	0	348	9 391
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 542
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 140	1 803	1 330	1 671	558	0	1 246	0	0	82	
NDP et exclusion de l'ensemble des revenus (en milliards \$)	848	230	1 151	1 206	3 991	0	1 432	1 128	0	2 355	12 341
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	4 755	4 731	5 173	4 797	5 875	6 961	5 184	5 266	8 038	5 846	6 400
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 645	1 669	1 227	1 603	526	0	1 216	1 134	0	554	
Capacité en matière de revenus associés aux ressources, sans péréquation (\$/habitant)	647	8	39	74	110	48	113	1 486	3 121	614	
Capacité fiscale globale (\$/habitant)	7 047	6 409	6 439	6 474	6 510	7 009	6 513	7 886	11 158	7 015	
Changements dans les paiements de péréquation (en milliards \$)	260	-18	-97	-51	-244	0	-34	1 128	0	2 007	2 950
Changements dans les paiements de péréquation (\$/habitant)	505	-134	-103	-68	-32	0	-29	1 134	0	472	

La tendance identifiée pour les options 2, 3 et 4 est présente de façon plus marquée encore dans cette option.

Évaluation des options

Le Comité est d'avis que ces résultats ne sont pas acceptables si on leur applique les critères de ce qui est raisonnable et équitable. L'inclusion partielle des revenus associés aux ressources naturelles (renouvelables ou autres) vient exacerber le déséquilibre fiscal horizontal au lieu de l'atténuer et remet en question le caractère équitable du programme.

La réduction des taux d'inclusion a également pour effet de réduire le coût global du programme de péréquation et la charge qu'il représente pour les revenus fédéraux. Cependant, le Comité estime qu'il existe un meilleur moyen d'assurer le caractère abordable des coûts du programme.

Le Comité est d'avis que la formule la plus équitable et la plus transparente pour établir le niveau global de la péréquation et pour répartir les paiements entre les provinces est celle énoncée dans l'option 1 : la norme des dix provinces avec une couverture globale des sources de revenus (inclusion à 100 p. 100 des revenus associés aux ressources naturelles). C'est l'option qui mesure le mieux la capacité fiscale globale et relative et qui assure la répartition la plus équitable des fonds disponibles.

Il s'agit cependant de l'option la plus coûteuse. Si elle était pleinement mise en œuvre, elle ferait augmenter de 5,7 milliards \$ le coût du programme de péréquation, qui passerait de 9,4 milliards \$ (scénario de référence) à 15,1 milliards \$. La question du caractère abordable des coûts doit manifestement être envisagée. De plus, cette option, qui inclut dans ses calculs l'ensemble des revenus associés aux ressources naturelles, est la plus sujette à la volatilité que suscitent notamment les fluctuations rapides des prix du pétrole et du gaz naturel. Nous abordons dans les paragraphes ci-dessous les questions de la volatilité et du caractère abordable des coûts.

Volatilité et caractère abordable des coûts

Qu'en est-il de la volatilité? Le régime précédent, basé sur une formule, faisait appel à de multiples estimations étalées sur quatre ans. Dans les faits, la plupart des déclarations de revenus fiscaux étaient des estimations préliminaires, qui faisaient l'objet de révisions pendant les deux premières années avant de devenir des données réelles. La difficulté d'obtenir rapidement des données précises avait donné au système un certain caractère imprévisible et avait été la cause, à certains moments, de mauvaises surprises pour certaines provinces. Ainsi, en proposant de remplacer le Nouveau cadre par un nouveau régime basé sur une formule, le Comité se devait d'examiner le problème de la volatilité.

L'application à l'option 1 d'une moyenne mobile de toutes les sources de revenus sur trois ans, retardée de deux ans, permettrait aux provinces d'effectuer des estimations ponctuelles de leurs paiements de péréquation. Le Comité estime que ce mécanisme d'atténuation permettrait aux gouvernements de prévoir et de planifier de façon plus efficace. Il est important de noter que l'application de la moyenne mobile retardée n'aurait aucun effet à long terme sur la situation financière des provinces; c'est à court terme que les effets se feraient sentir. Ces arrangements n'offriraient aucune protection contre les modifications de l'enveloppe de la péréquation causés par les changements dans la situation économique des provinces; ils auraient simplement pour effet d'atténuer les creux et les sommets en cours de route.

Calcul pour 2005-2006 d'une moyenne mobile de trois ans, retardée de deux ans, basée sur les données sur la capacité fiscale des provinces de 2001-2002 à 2003-2004

Tableau 6.7

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Norme
2001-02	4 184	4 179	4 681	4 348	5 324	6 494	4 768	5 752	9 979	5 893	6 234
2002-03	4 299	4 148	4 666	4 343	5 329	6 310	4 739	5 894	9 878	5 850	6 160
2003-04	4 533	4 219	4 702	4 388	5 406	6 350	4 759	5 935	10 103	5 832	6 227
2004-05	5 239	4 590	5 115	4 726	5 837	6 853	5 145	6 616	11 135	6 346	6 769
2005-06	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 905
Calcul de la moyenne mobile de trois ans, retardée de deux ans, pour 2005-2006											
Exemple avec la norme : $6 207 = (6 234 + 6 160 + 6 227) / 3$											
2005-06	4 339	4 182	4 683	4 359	5 353	6 385	4 755	5 860	9 987	5 858	6 207

Le tableau 6.7 illustre de quelle façon sont calculés la moyenne et le retard. Pour déterminer le paiement pour une année donnée (exercice 2005-2006 dans le tableau 6.7), on établit la moyenne des paiements de trois années antérieures. Les années figurant dans ce calcul sont retardées de deux ans, ce qui veut dire qu'il ne s'agit pas des deux années précédentes, mais des trois années antérieures à ces deux années (voir les années ombragées dans le tableau 6.7). Ainsi, pour l'année 2005-2006, les années servant de base au calcul de la moyenne sont 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004. Avec ce mécanisme, les gouvernements provinciaux peuvent connaître le montant de leurs paiements de péréquation pour une année donnée et peuvent également, en jugeant le climat économique, prévoir l'évolution générale des paiements de péréquation dans les années à venir.

Norme des dix provinces et inclusion à 100 p. 100 des revenus associés aux ressources avec une moyenne mobile de trois ans, retardée de deux ans, pour l'ensemble des revenus, 2005-2006

Tableau 6.8

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total
NCP et couverture des revenus à 100 p. 100 (en milliards \$)	588	249	1 247	1 257	4 235	0	1 467	0	0	348	9 391
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	5 402	4 740	5 212	4 871	5 985	7 009	5 297	6 752	11 158	6 460	6 542
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 140	1 803	1 330	1 671	558	0	1 246	0	0	82	
NDP et couverture des revenus à 100 p. 100 et MM de 3 ans, retardée de 2 ans (en milliards \$)	963	280	1 429	1 390	6 487	0	1 710	345	0	1 483	14 086
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	4 339	4 182	4 683	4 359	5 353	6 385	4 755	5 860	9 987	5 858	6 207
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 869	2 025	1 524	1 848	854	0	1 452	347	0	349	
Changements dans les paiements de péréquation (en milliards \$)	376	31	182	133	2 252	0	243	345	0	1 135	4 696
Changements dans les paiements de péréquation (\$/habitant)	728	223	194	176	297	0	206	347	0	267	

Le tableau 6.8 illustre l'effet que produirait sur toutes les sources de revenus l'application d'une moyenne mobile de trois ans, retardée de deux ans. Avec le mécanisme d'atténuation, les coûts pour le gouvernement fédéral auraient été de 14,1 milliards \$ en 2005-2006, plutôt que de 9,4 milliards \$ avec la norme des cinq provinces (ou de 9,6 milliards \$ avec le Nouveau cadre pour la péréquation, si l'on exclut la péréquation afférente). L'introduction du mécanisme d'atténuation réduirait les coûts de l'option 1 d'environ 1 milliard \$ pour l'exercice courant, comparativement au coût de l'option 1 sans mécanisme d'atténuation. Cependant, on peut prévoir que les paiements de péréquation augmenteraient quelque peu dans les années subséquentes, puisque les calculs futurs tiendraient compte de l'actuel dynamisme économique.

Si le gouvernement fédéral déterminait qu'il ne pouvait assumer l'augmentation de 4,7 milliards \$ illustrée au tableau 6.8, quelle serait la façon la plus simple, la plus efficace, la plus transparente et la plus équitable de réduire les coûts du programme? Le Comité estime que le meilleur choix dans cette situation serait de réduire l'échelle du programme. En diminuant de cette façon le coût global, on n'apporterait aucune modification à la répartition des ressources fiscales parmi les provinces; on se trouverait simplement à réduire, au pro rata de la population, les montants versés à chacune.

Pour illustrer la façon dont la réduction pourrait fonctionner, le tableau 6.9 montre l'effet d'un taux de réduction de 1 p. 100, autrement dit, d'une réduction de 1 p. 100 du montant par habitant calculé selon la norme des dix provinces assujettie à une moyenne mobile de trois ans, retardée de deux ans. En 2005-2006, la norme aurait été réduite de 6 207 \$ à 6 145 \$, ou de 62 \$ par habitant pour les provinces recevant des paiements de péréquation. Le coût d'ensemble du programme serait passé de 14,1 milliards \$ à 13,1 milliards \$.

Le taux de réduction peut être fixé à n'importe quel niveau pour répondre aux préoccupations du gouvernement fédéral en matière de coûts abordables, sans remettre en question le caractère équitable et transparent du système. Le taux de réduction, quel qu'il soit, n'a aucun effet sur la position relative des provinces les unes par rapport aux autres.

Norme des dix provinces et inclusion à 100 p. 100 des revenus associés aux ressources, avec une moyenne mobile de trois ans, retardée de deux ans, pour l'ensemble des revenus, et une réduction de 1 % de la norme, 2005-2006

Tableau 6.9

	TNL	ÎPÉ	NÉ	NB	QC	ON	MB	SK	AB	CB	Total
NDP et couverture des revenus à 100 p. 100 et MM de 3 ans, retardée de 2 ans (en milliards \$)	963	261	1 429	1 390	6 487	0	1 710	345	0	1 483	14 067
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	4 339	4 182	4 683	4 359	5 353	6 385	4 755	5 860	9 987	5 858	6 207
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 869	2 025	1 524	1 848	854	0	1 452	347	0	349	
Réduction de 1 p. 100 de la norme											
NDP et couverture des revenus à 100 p. 100 et MM de 3 ans, retardée de 2 ans (en milliards \$)	931	271	1 371	1 343	6 015	0	1 637	283	0	1 219	13 071
Capacité fiscale mesurée (\$/habitant)	4 339	4 182	4 683	4 359	5 353	6 385	4 755	5 860	9 987	5 858	6 145
Paiements de péréquation (\$/habitant)	1 806	1 963	1 462	1 786	792	0	1 390	285	0	287	
Changements dans les paiements de péréquation (en milliards \$)	-32	10	-58	-47	-471	0	-73	-62	0	-264	-996
Changements dans les paiements de péréquation (\$/habitant)	-62	-62	-62	-62	-62	0	-62	-62	0	-62	

Le programme de péréquation a pour objectif fondamental de s'assurer que les provinces dont la capacité fiscale est inférieure à celle des autres puissent néanmoins offrir des services publics de qualité sensiblement comparable à des niveaux d'imposition sensiblement comparables. Si l'économie canadienne devait subir une récession majeure ou si le prix des ressources naturelles connaissait un effondrement spectaculaire, ces phénomènes auraient un effet automatique et approprié sur les paiements de péréquation. Le Comité estime que la formule de péréquation doit être flexible et capable de répondre aux changements dans l'environnement économique.

Recommandation 6.1

Le Comité recommande que le programme de péréquation soit basé sur la norme des dix provinces et sur une couverture globale des revenus comprenant 100 p. 100 des revenus associés aux ressources naturelles.

Recommandation 6.2

Le Comité recommande également un mécanisme d'atténuation – une moyenne mobile de toutes les sources de revenus, retardée de deux ans – pour permettre aux provinces de faire face à une seule estimation de leurs paiements de péréquation.

Recommandation 6.3

Le Comité recommande que l'on réponde aux préoccupations du gouvernement fédéral touchant le caractère abordable des coûts du programme de péréquation en réduisant la norme établie par les recommandations 6.1 et 6.2. L'ampleur de la réduction devrait être négociée par les deux ordres de gouvernement.

Dans ses efforts pour corriger le déséquilibre fiscal horizontal, le Comité a présenté une proposition en matière de péréquation qui remplacerait l'outil imparfait actuellement en vigueur, le Nouveau cadre pour la péréquation. Le Comité est d'avis que cette proposition répond aux normes d'équité, de transparence et de caractère abordable des coûts énoncées dans le présent chapitre.

La solution du Comité en matière de péréquation – une norme de dix provinces et une couverture globale des revenus – correspond de façon pleine et entière au principe fondamental du partage qui se trouve au cœur du programme de péréquation. Le mécanisme de la moyenne mobile de trois ans, retardée de deux ans, permet de rendre moins abruptes les variations dans l'ampleur des paiements de péréquation. Le fait que la norme puisse être réduite pour aligner l'ampleur du programme sur les ressources fédérales disponibles permet de maintenir le caractère équitable du système et d'assurer la souplesse fiscale requise, sans créer des déformations non voulues sur le plan de la répartition.

Dans le *chapitre 4* sur les territoires, le *chapitre 5* sur le déséquilibre fiscal vertical et le *chapitre 6* sur la péréquation, le Comité a fait une série de recommandations visant à améliorer la substance du fédéralisme fiscal au Canada. Maintenant, dans le *chapitre 7*, nous abordons non pas le contenu, mais le « comment » du fédéralisme fiscal : non pas la substance du déséquilibre fiscal, mais les mécanismes, les procédures et les institutions utilisés par les gouvernements canadiens dans la conduite des affaires fiscales du pays.

La gouvernance du fédéralisme fiscal



Gérer les finances de la fédération : l'importance des règles

Si la formule de péréquation n'est pas adéquate, comment la changer? Si les arrangements financiers mis en place pour les territoires ne fonctionnent pas très bien, comment les améliorer? Si les fonds transférés par le gouvernement du Canada aux provinces pour la santé ou l'éducation postsecondaire sont insuffisants ou mal attribués, quels processus permettent au Canada de régler le problème? Au-delà du programme de péréquation, des transferts fiscaux du gouvernement fédéral aux provinces ou des mécanismes de financement visant les trois territoires du Canada, il y a une question encore plus importante pour la santé de la fédération à long terme. C'est la question des processus intergouvernementaux qui permettent de prendre des décisions sur ces sujets.

Le Comité est d'avis qu'il existe un défaut dans la conception du système fédéral canadien, et que les gouvernements de notre pays devraient s'employer à le corriger. Il s'agit essentiellement d'un problème de gouvernance : les institutions et les processus que nous employons pour gérer les arrangements fiscaux de la fédération canadienne sont insuffisants, et ils sont nettement plus faibles que ceux de presque toute autre fédération moderne dans le monde. Pire encore, cette insuffisance des institutions a sapé la confiance entre gouvernements sur laquelle repose le système et a brouillé la relation de reddition de comptes entre les citoyens et leurs gouvernements.

Depuis des années, les Canadiens et leurs dirigeants politiques cherchent à corriger cette lacune; les efforts en matière de réforme se sont manifestés pendant des décennies, jusqu'ici sans succès. Pourtant, le besoin de changement ne s'est pas atténué; au contraire, il est devenu sans doute encore plus urgent. Bien plus que tout programme ou arrangement fiscal particulier, ce qui importe pour le fonctionnement d'une fédération, c'est l'entente entre les ordres de gouvernement sur les normes, les règles et les institutions qui déterminent la teneur de leurs relations et la gestion des différences en matière de politiques. Sur la scène internationale, à tout le moins, le gouvernement du Canada a démontré qu'il comprenait très bien cette question.

Dans le passé, le gouvernement du Canada a été à l'avant-garde des discussions internationales sur l'importance de régimes basés sur des règles dans la gestion de la politique publique à l'échelle mondiale. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans la création des Nations Unies et a innové depuis ce temps dans la création et la conception de nouvelles institutions, officielles ou autres, pour la gestion des questions de politique mondiale. Au cours de la dernière décennie, le Canada a montré la voie dans le dossier du traité pour interdire les mines terrestres – un traité qui est né à l'extérieur des Nations Unies dans un processus de négociations parallèles – et a été un partenaire important dans la création de la Cour criminelle internationale.

C'est le Canada qui a insisté sur un mécanisme de résolution des conflits au moment de négocier le libre-échange avec notre voisin du Sud, et qui insiste depuis des années pour que les États-Unis respectent les règles et les jugements des comités de l'ALÉNA. Les gouvernements canadiens de toutes les tendances politiques soutiennent depuis longtemps que les régimes basés sur des règles, avec des mécanismes intégrés de règlement des conflits, sont nécessaires pour régir les relations internationales. Ce type de régime est particulièrement important pour définir les relations des petits États avec les pays plus puissants. Créer les conditions dans lesquelles les protagonistes internationaux acceptent de s'asseoir pour négocier en matière de différends, c'est jouer le rôle essentiel d'un lubrifiant au sein d'un ordre politique qui fonctionne bien à l'échelle mondiale. Le Canada, plus que tout autre État de taille et de force comparables, s'est opposé à l'action unilatérale. Dans le passé, notre gouvernement fédéral a élaboré des règles et s'y est conformé. C'est ainsi que le Canada a défini sa personnalité sur le plan mondial.

Sur le plan national, cependant, nos gouvernements fédéraux se sont comportés dans le passé de façon très différente. Ils sont intervenus dans les domaines de compétences des gouvernements provinciaux sans les consulter au préalable. Ils ont pris des décisions unilatérales touchant les dépenses fédérales dans les champs de compétence provinciale. Ils ont plus d'une fois abrogé des ententes selon leur bon vouloir. Et ils ont refusé de façon répétée les mécanismes contraignants en matière de règlement de conflits. Quand ils ont finalement accepté un mécanisme pour régler les différends dans le contexte de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), ils ne l'ont jamais utilisé, mais ont travaillé systématiquement à l'extérieur du contexte de l'ECUS.

Il est difficile d'intégrer en un tout cohérent ces deux aspects du gouvernement fédéral. La discordance entre la voix du gouvernement canadien à l'étranger – le gouvernement qui élabore les règles et les respecte, le négociateur, le médiateur, le facilitateur – et la voix de ce même gouvernement sur le front national – le gouvernement qui enfreint les règles,

qui ne négocie pas, qui agit de façon unilatérale sans manifester de remords—est stupéfiante. La conduite du gouvernement fédéral à l'intérieur du pays ressemble beaucoup à celle des gouvernements qu'il a l'habitude de réprimander sévèrement à l'étranger.

Les prescriptions du Canada pour un ordre politique qui fonctionne bien sur le plan mondial sont tout aussi valables pour une fédération bien gérée, et particulièrement pour une fédération très décentralisée. En fait, à l'heure où le Canada et les provinces sont de plus en plus engagés dans l'économie et la société planétaires, il est de plus en plus important que notre fédération soit gouvernée par la même adhésion aux règles négociées que celle que nous proposons à l'échelle internationale. Il est important d'unifier les deux visages du Canada.

Tout indique que c'est ce que veulent les Canadiens. Les sondages successifs témoignent, chez les citoyens, d'un désir tenace et marqué de voir leurs gouvernements travailler ensemble de façon efficace, ordonnée et responsable. Ils ne jugent pas amusantes les disputes – il s'agit à leurs yeux de futiles chicaneries – entre les gouvernements, et ils ont tendance à blâmer de façon indistincte l'ensemble des dirigeants politiques pour ces querelles. Tous les gouvernements non seulement se partagent le blâme, mais paient aussi le prix en termes de confiance perdue et d'attentes réduites. Le Dialogue entre citoyens sur le partage des fonds publics, organisé par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, a témoigné d'une adhésion marquée aux normes communes ou partagées. Ceux et celles qui ont participé aux dialogues étaient convaincus que des démarches nationales devaient être élaborées en collaboration avec la participation non seulement des gouvernements, mais aussi des citoyens. Les petites querelles perpétuelles entre les gouvernements suscitaient une réelle frustration et les gens croyaient qu'elles étaient probablement la cause de gaspillage et d'inefficacité. Les participants ont fortement insisté sur la confiance, tant entre les gouvernements qu'entre gouvernements et citoyens. Le respect réciproque, les procédés loyaux et la réciprocité étaient considérés comme des valeurs essentielles pour la gestion des relations fiscales entre les gouvernements canadiens.

Gestion des relations fiscales : que font les autres fédérations?

Au sein d'une fédération, chaque ordre de gouvernement se voit attribuer des responsabilités précises, mais a-t-il les ressources nécessaires pour s'en acquitter? Si l'argent est l'oxygène d'une fédération, les relations fiscales en sont les nerfs et les muscles; quand l'argent n'est pas aligné sur les responsabilités en matière de politiques, le gouvernement concerné est atteint dans sa capacité d'accomplir sa tâche. Quand l'un des gouvernements reçoit le mandat et l'autre l'argent, qui rend des comptes de façon démocratique? Comme l'affirmait le Conseil de la fédération dans son communiqué du 12 août 2005, il faut qu'il y ait un équilibre entre les responsabilités en matière de dépenses et la capacité de financer les services découlant des responsabilités.

Les autres pays à régime fédéral ont connu ces défis. Dans la plupart des fédérations qui fonctionnent bien, il existe des mécanismes et des institutions bien rodés qui aident les gouvernements à adapter leurs relations fiscales à l'évolution des réalités. Trois mécanismes ou institutions sont présents, seuls ou en association, dans la plupart

des cas¹. En premier lieu, certains pays ont recours à des commissions de spécialistes. Permanente ou ponctuelle, la commission formée de spécialistes et de leaders nationaux de premier plan se voit confier la tâche de recommander au gouvernement fédéral un ajustement dans l'attribution des ressources aux gouvernements infranationaux. Des mécanismes de ce type existent en Afrique du Sud, en Inde et en Australie. En deuxième lieu, on trouve des conseils intergouvernementaux. En vertu de cette démarche, un conseil dont le mandat est défini par la constitution, et qui comprend des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, se voit attribuer la responsabilité de négocier les modifications aux relations financières entre les deux ordres de gouvernement. La Malaisie et le Pakistan ont recours à cette démarche. En troisième lieu, dans certains pays les allocations de fonds aux provinces ou aux États sont déterminées par l'assemblée législative centrale qui comprend, au sein de la chambre haute, une représentation réelle des gouvernements, des assemblées législatives, des conseils communautaires (en Belgique) ou des électors des provinces ou des États. On trouve des variantes de ce système en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Suisse et aux États-Unis.

Le Canada n'a recours à aucun de ces mécanismes. Il choisit une quatrième démarche : l'action unilatérale par le gouvernement central. Le gouvernement fédéral, utilisant son autorité en matière de pouvoir de dépenser, détermine de façon unilatérale le niveau et la nature des transferts financiers vers les provinces, dans certains cas après avoir eu des discussions avec les gouvernements provinciaux. Il n'y aucune représentation réelle des gouvernements provinciaux au sein de l'assemblée législative nationale, aucune commission de spécialistes, aucun conseil des premiers ministres ayant le caractère d'une institution. Le Canada utilise ce système déséquilibré pour définir l'immense majorité de ses arrangements financiers, y compris la formule de péréquation, les transferts de points d'impôts, et les transferts de fonds accordés aux provinces à une multiplicité de fins.

Le Canada est donc exceptionnel – peut-être unique – en ce que les processus qu'il utilise pour gérer les relations fiscales intergouvernementales sont, dans une large mesure, non officiels, dominés par le gouvernement central, et faibles sur le plan institutionnel. Qui plus est, on ne trouve nulle part ailleurs dans le système politique canadien des institutions et des processus qui viendraient compenser ce déficit en favorisant l'intégration et en facilitant la gestion productive des conflits.

La lutte pour régir le pouvoir fédéral de dépenser

Ce défaut de notre système fédéral est reconnu depuis un certain temps déjà, comme le révèlent les discussions politiques et constitutionnelles remontant au moins jusqu'aux années 1960. Bon nombre de propositions ont été faites pour régir l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale, pour établir un niveau de stabilité plus élevé pour les ententes fédérales-provinciales, et, de façon plus globale, pour créer des institutions et des processus qui assureraient des

¹ Voir Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, seconde édition, Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 1999, pp. 53-55. Voir aussi Watts, « Processes for Adjusting Federal Financial Relations: Examples from Australia and Canada », dans *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, ouvrage publié sous la direction de Paul Boothe, Ottawa, Forum des fédérations, 2003, pp. 21-22.

relations plus prévisibles, plus ordonnées et plus équilibrées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux lorsqu'il s'agirait de gérer les affaires de la fédération.

La charte de Victoria de 1971, qui n'a pas été retenue, contenait une disposition obligeant le gouvernement fédéral à donner aux provinces quatre-vingt-dix jours d'avis avant de proposer de nouvelles lois dans le domaine des politiques visant la famille, la jeunesse et les allocations en matière de formation professionnelle. De même, pendant les débats entourant le rapatriement de la constitution en 1980-1982, on a fait des propositions – qui n'ont pas été adoptées – visant à restreindre l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Le malheureux accord du lac Meech de 1987 comprenait un amendement constitutionnel touchant le pouvoir fédéral de dépenser : cet amendement aurait obligé le gouvernement fédéral à verser une compensation aux provinces qui choisiraient de se retirer d'un nouveau programme national à frais partagés dans un domaine de compétence provinciale, à condition qu'elles offrent un programme compatible avec les objectifs nationaux.

L'accord de Charlottetown, rejeté par les Canadiens au cours de référendums tenus en octobre 1992, comportait une disposition en matière de pouvoir fédéral de dépenser qui reprenait à peu près celle de l'accord du lac Meech. Il proposait aussi un mécanisme qui aurait accordé une protection constitutionnelle à certaines ententes désignées entre les gouvernements, empêchant les modifications unilatérales. Les changements proposés à l'article constitutionnel touchant la péréquation comprenaient l'exigence que le gouvernement fédéral entreprenne des consultations authentiques avec les provinces avant d'adopter des lois modifiant le système. Enfin, le texte de Charlottetown aurait consacré dans la constitution les conférences des premiers ministres et aurait obligé le premier ministre du Canada à convoquer une rencontre au moins une fois par année.

Plus récemment, l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) a incarné la poursuite de pratiques intergouvernementales plus équilibrées et davantage axées sur les institutions dans le domaine des politiques sociales. Mise en œuvre par les provinces et signée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exception du Québec) en février 1999, cette entente abordait dans le détail la question du pouvoir de dépenser. L'ECUS réclamait les mesures suivantes : consultation du gouvernement fédéral auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux avant tout changement majeur aux transferts sociaux existants, et obligation de donner un avis préalable en matière de dispositions concernant de nouveaux transferts sociaux; consentement de la majorité des gouvernements provinciaux pour toute nouvelle initiative en matière de transferts sociaux visant les soins de la santé, l'éducation postsecondaire, l'assistance sociale et les services sociaux; flexibilité dans la mise en œuvre des programmes en question par les provinces et les territoires, à l'intérieur d'un cadre convenu de reddition de comptes; exigence enfin que le gouvernement fédéral avise les provinces avant de mettre en œuvre des initiatives de dépenses directes visant les personnes et les organismes dans des domaines désignés de politique sociale.

L'ECUS exigeait également que les gouvernements signataires adhèrent au principe de la prévention des conflits et à l'élaboration d'un cadre pour le règlement des conflits. Pourtant, comme l'ont confirmé les consultations du Comité auprès des gouvernements, après sept ans d'existence cette entente demeure lettre morte.

Jusqu'ici, donc, les gouvernements du Canada ont incapables de s'entendre de façon réelle et efficace sur les moyens de régir le pouvoir fédéral de dépenser ou sur des arrangements assurant la collaboration intergouvernementale dans le domaine fiscal. À plusieurs reprises, les dirigeants politiques en sont arrivés à des ententes importantes sur le pouvoir de dépenser et les sujets connexes dans le cadre d'ententes plus larges en matière de réforme constitutionnelle, mais quand ces ententes plus larges ont sombré, l'ensemble des propositions a connu le même sort. C'est ainsi que persistent un défaut largement reconnu de la structure fédérale canadienne et les conflits qu'il suscite entre les gouvernements.

Des progrès modestes ont pourtant été réalisés au Canada depuis quelques années, particulièrement au niveau provincial et territorial. Manifestant une capacité de plus en plus marquée de travailler ensemble de façon ordonnée et sérieuse, les provinces et les territoires ont graduellement consacré le caractère institutionnel de la Conférence annuelle des premiers ministres et ont accentué l'importance des travaux entrepris lors de cette réunion. Ce processus a atteint son point culminant en décembre 2003 avec la transformation de la Conférence annuelle en Conseil de la fédération. Composé des premiers ministres des provinces et des territoires, le Conseil prend ses décisions par voie de consensus. Il est soutenu par un comité directeur, composé de sous-ministres, et dispose d'un petit secrétariat à Ottawa. Cette institution a fait beaucoup pour aider les provinces et les territoires à travailler ensemble de façon productive; cependant, aucun mécanisme ou institution comparable ne réunit le gouvernement du Canada et ses interlocuteurs des provinces et des territoires.

Nous pensons que l'absence de progrès en matière de gouvernance est le résultat de trois grands facteurs. Le premier, déjà évoqué ci-dessus, c'est que plusieurs des propositions de réforme ont fait partie d'ensembles d'amendements beaucoup plus importants, qui ont échoué en raison de divergences ultimes entre les gouvernements, de l'opposition populaire, ou des deux. Le deuxième facteur est associé aux provinces et aux territoires : ils ont de la difficulté à parvenir à une entente substantielle sur le pouvoir fédéral de dépenser et sur les institutions de gouvernance de la fédération, en raison de la diversité de leurs intérêts et de l'importance variable qu'ils accordent à la protection de leur autonomie. Le troisième facteur concerne le gouvernement du Canada : il n'est tout simplement pas dans l'intérêt de ce gouvernement d'appuyer la majorité des réformes proposées, puisque ces réformes consistent à réduire sa liberté d'action en matière de dépenses.

Pourquoi les choses se passeraient-elles autrement cette fois-ci? Premièrement, rien dans le présent rapport ne suggère ni n'exige un amendement constitutionnel. Toutes les recommandations du Comité peuvent être mises en œuvre au moyen d'ententes intergouvernementales ou par l'adoption de lois. En deuxième lieu, la croissance de la capacité intergouvernementale des provinces et des territoires, telle qu'illustrée par le Conseil de la fédération, pourrait aisément constituer la base sur laquelle seraient édifiées de nouvelles institutions fiscales intergouvernementales avec le gouvernement fédéral. En troisième lieu, l'arrivée à Ottawa d'un nouveau gouvernement qui reconnaît la réalité du déséquilibre fiscal offre une nouvelle occasion d'effectuer des réformes institutionnelles. La résistance habituelle du gouvernement fédéral à de modestes innovations sur le plan des structures pourrait diminuée pendant un certain temps.

Recommandations

Nous formulons ici deux recommandations visant à améliorer la capacité du Canada de gérer de façon efficace ses relations intergouvernementales.

Conseil fiscal des premiers ministres (CFPM)

Dans un système parlementaire et fédéral comme celui du Canada, au sein des gouvernements tant fédéral que provinciaux, le pouvoir a tendance à se concentrer entre les mains de l'exécutif. Un fédéralisme exécutif devient ainsi l'élément dominant des relations intergouvernementales; les relations établies entre les premiers ministres, les ministres et les fonctionnaires sont les canaux qui permettent de gérer les affaires de la fédération. Au Canada, le principal mécanisme de gestion est constitué de rencontres entre le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces : Conférences des premiers ministres (CPM) ou Rencontres des premiers ministres (RPM). Nos recommandations touchent en premier lieu ces rencontres.

Depuis des années, les provinces et les observateurs universitaires s'inquiètent de la façon désordonnée et désinvoltée dont sont convoquées et menées les rencontres des plus hauts dirigeants du pays. À l'heure actuelle, c'est à la discrétion du seul premier ministre du Canada que sont convoquées les CPM ou les RPM. Les premiers ministres du Canada voient souvent les événements en question d'un œil défavorable : il s'agirait avant tout d'une occasion pour les provinces et les territoires d'attaquer le gouvernement fédéral, de préférence à la télévision nationale.

Nous croyons que ces réserves, souvent exprimées par les politiciens et les fonctionnaires fédéraux, ne sont pas entièrement sans fondement. Nous ne pouvons toutefois entériner le remède habituel, qui consiste à tenir un très petit nombre de rencontres et à faire en sorte qu'elles soient les plus courtes, les plus petites et les moins structurées possibles. Vite, un dîner des premiers ministres au 24 promenade Sussex quand on n'a vraiment pas le choix, puis faire en sorte qu'ils quittent la ville dans les plus brefs délais. Que l'ordre du jour soit vague, les discussions privées et officieuses, la présence de fonctionnaires réduite au minimum, les comptes rendus inexistant, le lien entre les réunions obscur. Ne jamais s'engager à tenir une série de rencontres dans l'avenir; ne jamais demander que des travaux soient réalisés et rapportés au groupe, comme le ferait normalement un organisme permanent. Cette démarche est tout à fait logique si le gouvernement fédéral a comme objectif de maintenir au maximum sa liberté d'action qui lui permet de faire ce qui lui plaît avec le moins de restrictions possibles.

Elle est cependant nuisible si le but consiste à améliorer les structures qui permettent à la fédération canadienne de mener ses affaires. Pour réaliser cette ambition, il serait préférable d'institutionnaliser ou de normaliser les interactions permanentes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux dans un cadre structuré, prévisible et sérieux, dans lequel tous les participants seraient encouragés à assumer la responsabilité de leurs actions individuelles et des décisions qu'ils prennent en tant que collectif. Cette idée n'est ni radicale, ni dangereuse : c'est ainsi que d'autres fédérations abordent habituellement leurs affaires collectives.

La proposition d'institutionnaliser les CPM a été intégrée, sous une diversité de formes, à la charte de Victoria en 1971, à l'accord du lac Meech en 1987, à l'accord de Charlottetown en 1992, et à bon nombre d'autres ententes intergouvernementales. C'est ainsi que cette approche a fait l'objet d'une entente à la Conférence des premiers ministres sur l'économie tenue à Regina en 1985. Elle a été mise de l'avant par bon nombre d'universitaires et d'ex-protagonistes. En fait, la proposition du Québec d'établir un Conseil de la fédération prévoyait que le premier ministre du Canada en fasse partie; le Conseil devenait alors, dans les faits, une CPM institutionnalisée. Bref, nous estimons qu'il existe aujourd'hui la possibilité d'améliorer la gouvernance de nos arrangements fiscaux.

Recommandation 7.1

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux établissent ensemble un Conseil fiscal des premiers ministres (CFPM) qui sera la principale institution canadienne à intervenir sur les problèmes des relations fiscales entre gouvernements.

Considéré comme le forum au sommet du fédéralisme fiscal canadien, le CFPM aurait pour mandat d'étudier les arrangements fiscaux du pays (transferts en matière de santé et de services sociaux, programme de péréquation, ajustement des points d'impôt, propositions en matière de transfert de points d'impôt), d'en discuter et de les négocier. Ce forum étudierait aussi les propositions de nouvelles dépenses fédérales dans les domaines de responsabilité provinciale, en lien, par exemple, avec l'aide aux étudiants, le logement social, l'assistance sociale et le soutien aux municipalités.

Le CFPM recevrait et analyserait les rapports de l'Institut canadien d'information fiscale (ICIF) dont la création est proposée ci-dessous et négocierait l'architecture fiscale de la fédération sur cette base empirique commune.

Le CFPM serait conçu pour assurer au processus une stabilité et une prévisibilité accrues; de plus, le processus serait assujéti à des règles sur lesquelles on se serait entendu à l'avance. Les arrangements fiscaux seraient clairement définis pour un cycle stable de cinq ans, avec des périodes régulières de renégociation et de renouveau qui commenceraient probablement au cours de la troisième année. Le cycle comprendrait un examen tant par le Parlement que par les assemblées législatives provinciales et territoriales et permettrait leur apport, ajoutant quelque chose qui fait cruellement défaut dans les dispositions actuelles: un élément de reddition de comptes de l'exécutif aux assemblées législatives du pays. De plus, les arrangements fiscaux deviendraient ainsi beaucoup plus transparents aux yeux des citoyens.

Le CFPM serait la création des gouvernements du Canada, agissant de concert, et ils en assureraient la dotation en personnel et le financement. Il serait composé des premiers ministres et coprésidé par le premier ministre du Canada et le président du Conseil de la fédération.

Les premiers ministres seraient appuyés par leurs ministres des finances, par d'autres ministres au besoin, et par leurs fonctionnaires. Un petit secrétariat serait établi pour gérer les affaires du Conseil; les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient le doter en y affectant des fonctionnaires. Le budget du CFPM proviendrait d'une cotisation versée par chacun des gouvernements participants sur une base proportionnelle.

Le CFPM se réunirait annuellement selon un horaire régulier, probablement en octobre, après la réunion d'été du Conseil de la fédération et avant le début des cycles budgétaires fédéral et provinciaux. Les coprésidents formeraient le comité directeur du Conseil, fixeraient l'ordre du jour, contrôlèrent les progrès dans la préparation des documents pour les réunions à venir, décideraient de questions budgétaires et administratives, et ainsi de suite. Comme dans d'autres forums intergouvernementaux canadiens, le consensus serait la règle pour la prise de décisions, avec la possibilité de se retirer. Des mécanismes de prévention et de règlement des conflits pourraient être intégrés au mandat du Conseil.

Institut canadien d'information sur la fiscalité (ICIF)

Dans le débat en cours sur les finances et les responsabilités au Canada, chaque gouvernement met de l'avant les analyses et les données qui correspondent le mieux à ses propres intérêts et aspirations. Tout naturellement, les chiffres ne concordent pas, et le public n'y comprend rien parce que les chiffres sont basés sur des postulats différents. Il n'y a pas de tierce partie impartiale qui est en mesure, de par son rôle et son envergure, de recueillir l'information, d'entreprendre des analyses, d'élaborer des rapports et d'offrir des recommandations à tous les gouvernements sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Ce sont les tâches qui incomberaient à l'Institut canadien d'information sur la fiscalité (ICIF). Pour être utile et pour produire des données et des rapports crédibles, cet institut devrait bénéficier de l'appui des gouvernements qui l'auraient créé. Il lui reviendrait d'alimenter les réflexions en produisant des données indépendantes de grande qualité. Dans le domaine de la santé, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) jouit déjà d'une excellente réputation en matière de collecte de données et d'analyse, au bénéfice des gouvernements et du public. Les rapports et les observations de l'ICIF constitueraient la base commune de discussions informées entre les gouvernements.

Recommandation 7.2

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux établissent ensemble un nouvel organisme, l'Institut canadien d'information sur la fiscalité (ICIF).

Sous la direction du CFPM, l'ICIF entreprendrait des analyses et recueillerait des informations quantitatives sur l'ensemble des arrangements fiscaux intergouvernementaux, et produirait des données communes et une base d'information

commune sur lesquelles se fonderaient les discussions en matière de politiques. Avec le consentement du Conseil, il aurait également la capacité de commander des études. Enfin, il pourrait faire des recommandations au Conseil, en lien avec son rôle central de fournir au moment opportun des informations exactes et dignes de foi concernant les arrangements fiscaux intergouvernementaux du Canada. Ses études et rapports seraient publiés pour aider les Canadiens à comprendre la dimension fiscale de leur fédération. Il fournirait les données et les informations nécessaires pour appuyer les rencontres annuelles du CFPM, et il rédigerait un rapport d'envergure avant le début des négociations intergouvernementales menant au plan quinquennal. Ses travaux seraient déposés et examinés au Parlement et dans les assemblées législatives des provinces et des territoires afin de favoriser une compréhension et un engagement élargis parmi les Canadiens et leurs représentants élus.

L'ICIF devrait être régi par un conseil d'administration formé de membres provenant de différentes régions du pays et d'une variété de contextes professionnels et de perspectives. Ce conseil serait soutenu par un directeur général et une petite équipe d'employés; il serait prévu d'y affecter de façon temporaire des fonctionnaires fédéraux et provinciaux. L'ICIF serait établi et financé par le CFPM et serait un organisme permanent.

Le rôle du Conseil de la fédération

De mémoire récente, le Conseil de la fédération est l'innovation la plus importante qui se soit manifestée sur le plan des institutions du fédéralisme canadien. Cet organisme s'emploie à renforcer la capacité institutionnelle de la fédération; son évolution est donc tout à fait compatible avec l'orientation proposée dans le présent rapport. Les premiers ministres des provinces et des territoires ont remplacé la Conférence annuelle des premiers ministres par un organisme plus solide et mieux placé pour jouer un rôle de leader au sein de la fédération. Le Conseil de la fédération exerce déjà ce leadership. Avec le soutien administratif d'un petit secrétariat, le Conseil est maintenant en mesure d'élaborer un plan de travail ordonné et prévisible qui lui permet de bâtir des consensus et de poursuivre des initiatives de politique axées sur le long terme. Le fait d'avoir créé le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal témoigne clairement de son intention de jouer un rôle plus important dans les relations intergouvernementales. En poursuivant le travail du Conseil de la fédération et en voyant s'accroître les exigences à son égard, les membres du Conseil pourront juger utile d'élaborer des lignes directrices en matière de prise de décisions plutôt que de se reposer simplement sur le consensus.

Étant donné ce que les provinces et les territoires ont réalisé à eux seuls en bâtissant le Conseil de la fédération, ils sont bien placés pour amorcer une discussion avec le gouvernement fédéral sur la réforme des institutions. Le fait que le gouvernement fédéral nouvellement élu reconnaisse l'existence du déséquilibre fiscal, et sa volonté affichée d'agir pour le corriger, présentent une conjoncture favorable dont il faut profiter. Qui plus est, Stephen Harper, dans sa lettre du 12 janvier 2006 au président du Conseil de la fédération, affirmait qu'il avait l'intention de mettre en place un « fédéralisme d'ouverture », qui assurerait « une collaboration plus étroite avec les provinces et le Conseil de la fédération afin d'améliorer l'union économique et sociale

du Canada, de clarifier les responsabilités fédérales et provinciales et de remédier au déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ».

Dans un discours prononcé à Québec le 19 décembre 2005, M. Harper a fortement critiqué l'abus du pouvoir fédéral de dépenser, qu'il voyait comme une grave menace à l'avenir de la fédération. Il ajoutait : « Le déséquilibre fiscal n'est pas seulement un problème budgétaire; des sommes considérables sont impliquées, mais ce qui est en jeu, ce sont le fonctionnement et l'esprit même de la fédération canadienne » [*notre traduction*].

Le Comité est d'avis que le « fédéralisme d'ouverture » de M. Harper, qui associe le respect réciproque des compétences fédérales et provinciales et la collaboration dans les domaines où sont engagés les intérêts et les responsabilités des deux ordres de gouvernement, est entièrement compatible avec les réformes de la gouvernance proposées dans ce rapport.

Mise en œuvre

La création d'un CFPM et d'un ICIF est peut-être une bonne idée dans l'abstrait, mais comment obtiendrait-on l'accord des gouvernements pour établir ces organismes? Et même s'ils étaient d'accord, comment ferait-on – compte tenu de l'expérience de l'ECUS – pour s'assurer que les nouveaux organismes fonctionnent comme prévu? L'autonomie des gouvernements au sein de la fédération canadienne constitue la raison principale pour laquelle ces innovations ont échoué dans le passé, et il n'existe absolument aucune garantie de succès pour toute nouvelle proposition de réforme. Pourtant, le mandat du Comité, qui lui enjoint d'examiner « l'ensemble des mécanismes visant à corriger le déséquilibre fiscal », laisse entendre que les dirigeants des provinces et des territoires sont disposés à envisager de quelle façon ils pourraient collaborer avec le gouvernement fédéral pour gérer de façon plus efficace les affaires fiscales de la fédération. Les institutions proposées pourraient fournir aux provinces, aux territoires et au gouvernement fédéral l'occasion de collaborer dans la conduite des affaires fiscales intergouvernementales du pays. Nos propositions ne touchent pas la substance du fédéralisme fiscal, mais sa structure et son mode de fonctionnement.

Les réformes proposées constituent un défi particulier pour le gouvernement du Canada. Un CFPM pourrait restreindre sa liberté d'action. Quels incitatifs pourraient amener le gouvernement fédéral à accepter une telle proposition?

- Il est réaliste de penser que ces réformes pourraient susciter une meilleure collaboration, rebâtir la confiance, et faire baisser la température des débats intergouvernementaux, ce qui serait avantageux pour le gouvernement fédéral.
- Les institutions proposées seraient conçues pour régir le comportement de tous les protagonistes, y compris les provinces et les territoires.
- Les citoyens réitèrent qu'ils veulent que leurs gouvernements s'entendent et travaillent de façon sérieuse et ordonnée à apporter des solutions aux problèmes pratiques du Canada.

Les Canadiens sont sûrement assez bien renseignés aujourd'hui sur la façon dont le pays gère ses relations fiscales intergouvernementales pour reconnaître la possibilité et la nécessité d'y apporter des améliorations. Les dirigeants politiques du Canada n'ont généralement pas bien accueilli les innovations sur le plan des institutions et ont semblé peu enclins à tirer profit d'une large gamme de réformes possibles qui ne se situent pas sur le plan constitutionnel. Récemment, toutefois, les premiers ministres des provinces ont montré la voie en créant le Conseil de la fédération. Il est temps maintenant de passer à l'étape suivante en renforçant les relations intergouvernementales au sein de notre pays. Le Comité est d'avis que ses deux recommandations en matière de gouvernance, si elles étaient adoptées, permettraient d'assurer ce renforcement.



Conclusion

Le Conseil de la fédération a établi le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal en mai 2005 avec le mandat suivant :

- examiner les causes sous-jacentes du déséquilibre fiscal;
- passer en revue la gamme complète des mécanismes qui pourraient permettre de corriger le déséquilibre fiscal; et
- faire des recommandations sur les moyens de rétablir l'équilibre fiscal.

Nous avons parlé à des citoyens, à des leaders politiques, à des fonctionnaires des gouvernements et à des spécialistes. Nous avons commandé des études et organisé un dialogue public. Nous avons entrepris nos propres analyses détaillées, en modélisant diverses alternatives en matière de politiques et en évaluant leurs effets.

Notre rapport porte sur les trois éléments du mandat qui nous a été confié par le Conseil de la fédération. Tout au long de notre démarche, nous avons été guidés par la position réfléchie des premiers ministres provinciaux, selon laquelle les relations fiscales au Canada doivent être guidées par des principes clairs de transparence, de reddition de comptes, d'adéquation, de prévisibilité, d'équité et de justice. Nous avons examiné la position changeante des territoires au sein de la Confédération. Nous avons parlé de la nature, des origines et des effets du déséquilibre fiscal, tant

vertical qu'horizontal, et nous avons évalué les politiques que le Canada a élaborées au fil des ans pour y répondre. Nous avons réfléchi à la gestion et à la négociation de ces questions, et nous en sommes venus à la conclusion qu'il est tout aussi important d'améliorer les institutions et les processus de la gouvernance fiscale que de modifier la substance même des arrangements fiscaux.

Le Comité a élaboré quatre séries de recommandations dont chacune porte sur un élément de notre mandat. Les recommandations touchent les territoires (*chapitre 4*), le déséquilibre fiscal vertical (*chapitre 5*), le déséquilibre fiscal horizontal (*chapitre 6*) et la gouvernance (*chapitre 7*).

Les recommandations du *chapitre 4*, portant sur les territoires, visent à mettre les trois territoires nordiques du Canada sur une base financière solide; on reconnaît que pour traiter de façon équitable les Canadiens vivant dans le Nord, il faut tenir compte de leur situation et de leurs besoins particuliers. L'équité repose sur une double démarche. D'abord, au moment d'élaborer et de mettre en œuvre les arrangements en matière de transferts fiscaux, il faut avoir à l'esprit les besoins particuliers des gens du Nord. D'autre part, il faut renforcer et confirmer la capacité des trois territoires de développer leurs économies respectives, notamment en veillant à ce que les décisions clés en matière de développement soient prises par les gens du Nord eux-mêmes et que les principaux bénéficiaires associés au développement des ressources naturelles demeurent dans les communautés du Nord.

Nos recommandations au *chapitre 5* – mettre à part la péréquation associée au transfert des points fiscaux de 1977 (la péréquation afférente) et l'inclure, avec la péréquation supplémentaire, dans une enveloppe distincte que le Comité a appelée « l'ajustement des points d'impôt » – permettraient de dissocier la péréquation et le programme de transfert de fonds. La péréquation afférente et la péréquation supplémentaire mises en œuvre par le gouvernement fédéral deviendraient transparentes et autonomes.

Le Comité recommande fortement que le programme de transfert de fonds soit dissocié du transfert des points d'impôt de 1977 et qu'il soit régi par le principe des transferts égaux par habitant à toutes les provinces. En ce qui a trait aux programmes de transfert fédéraux touchant la santé, l'éducation postsecondaire et l'assistance sociale, où les coûts associés à la prestation de services sont liés au nombre de personnes qui les reçoivent, les subventions accordées aux provinces seront directement liées à la taille de la population. Ces transferts égaux par habitant doivent être dissociés du transfert de points d'impôt qui a eu lieu il y a près de trente ans. Cette séparation du transfert des points d'impôt et des transferts égaux par habitant mettrait fin à une bonne partie des discussions stériles entre les deux ordres de gouvernement touchant la part de financement des programmes assumée par chacun. Les chiffres parleront d'eux-mêmes. De plus, tout transfert de points d'impôt dans l'avenir sera plus clair et plus transparent. Cette recommandation est basée sur des principes d'équité et de transparence qui ont été invoqués de façon réitérée par les Canadiens.

Les recommandations du *chapitre 6* sur le déséquilibre fiscal horizontal sont conçues pour améliorer le fonctionnement du programme de péréquation, afin qu'il reflète clairement le principe central qui l'anime : que les gouvernements provinciaux

doivent être dotés de revenus suffisants pour leur permettre d'offrir des services publics de niveaux sensiblement comparables sur le plan de la qualité et de la fiscalité. Les amendements récents au programme de péréquation l'ont éloigné de son objectif initial. Nos recommandations visent à le ramener à cet objectif. Nous comprenons que l'adhésion aux principes doit se faire dans le contexte de ce qui est raisonnable et réaliste sur le plan financier. Ayant nous-mêmes été aux prises avec le défi de trouver l'équilibre, nous sommes conscients du fait que ce programme exigera toujours d'être périodiquement revu et remanié. Nous croyons que les changements recommandés dans le présent rapport permettront de respecter le principe tout en répondant, avec la plus grande efficacité possible, aux besoins d'aujourd'hui. Nous sommes également profondément convaincus que les arrangements en matière de transferts horizontaux peuvent et doivent être restructurés pour les rendre plus transparents, plus équitables, plus compréhensibles pour l'ensemble des Canadiens, et plus souples pour répondre à l'évolution des situations.

Enfin, en matière de gouvernance, nous proposons deux innovations sur le plan institutionnel. La première consiste à établir un Conseil fiscal des premiers ministres qui se rencontrerait régulièrement, ferait faire les travaux nécessaires, et développerait, de façon générale, des relations intergouvernementales stables et permanentes. On réduirait ainsi la probabilité de virages abrupts, d'actions arbitraires de part et d'autre, et de surprises désagréables. Le Comité estime qu'il s'agit d'un élément qui aurait dû apparaître il y a longtemps et qui favorisera le passage de la fédération canadienne à l'âge adulte. Deuxièmement, s'inspirant de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), le Comité propose la création d'un organisme semblable, l'Institut canadien d'information sur la fiscalité (ICIF). Le Comité estime qu'un organisme ayant la crédibilité nécessaire pour produire des données et des informations faisant autorité en matière d'arrangements fiscaux canadiens serait d'une utilité réelle, tant aux citoyens concernés qu'à leurs gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Depuis trop longtemps, les Canadiens ont vécu dans un univers intergouvernemental où les deux ordres de gouvernement divergent systématiquement quant aux faits et quant aux mouvements des ressources entre les gouvernements. Il est naturel que dans le cadre des disputes fédérales-provinciales chacune des parties présente aux Canadiens les arguments qu'elle juge les plus convaincants, mais rien n'excuse l'obscurantisme voulu du système actuel, où on s'emploie à soutenir, par exemple, que des points d'impôt transférés il y a trente ans constituent aujourd'hui une contribution du gouvernement fédéral aux provinces, ou encore qu'un programme de péréquation inscrit dans la comptabilité fédérale était largement méconnu des provinces. Le Comité estime qu'un institut établi pour analyser les données intergouvernementales pourrait, avec le temps, créer une base d'informations communes et dignes de foi qui deviendraient la base des débats publics.

Même si les quatre séries de recommandations sont présentées en quatre chapitres, le Comité tient à souligner qu'elles sont étroitement liées. Nous avons exprimé plusieurs fois cette idée dans le présent rapport et elle mérite d'être réitérée ici. Si on apporte des modifications significatives aux paiements de péréquation, elles auront, au total, un effet sur le déséquilibre fiscal vertical. Si on accorde aux territoires le pouvoir de régir leurs ressources naturelles, il y aura des effets, que personne aujourd'hui ne peut prévoir de façon précise, sur leur position au sein du système canadien de distribution

interrégionale. On se trouvera aussi à favoriser le mouvement des territoires vers un statut plus proche de celui de leurs contreparties provinciales. Quant à la gouvernance, ses effets se font sentir partout; les processus qui permettent d'en arriver aux ententes sont importants. Les institutions proposées dans ce rapport détermineront la façon dont les gouvernements canadiens envisageront les défis fiscaux auxquels ils font face, ainsi que la façon dont ils les relèveront.

Nous voulons aborder une dernière question. Certains, à la lecture du présent rapport, seront portés à dire : « Toujours la même chose. Les provinces ne sont capables de s'entendre que sur un seul point, c'est de réclamer davantage d'argent du gouvernement fédéral. Fidèle à la tradition, leur Comité propose de prélever des milliards de dollars dans les coffres fédéraux ». Cet argument nous paraît erroné. Existe-t-il un déséquilibre fiscal? Une réponse affirmative est donnée par les provinces et les territoires, par ce Comité, et par le premier ministre Stephen Harper. Or pour corriger le déséquilibre, on ne peut faire autrement que de transférer des ressources financières du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Le montant avancé par le Comité est-il valable, et a-t-il trouvé les meilleurs moyens de résoudre le problème? C'est aux premiers ministres fédéral et provinciaux, ainsi qu'aux Canadiens, qu'il appartient d'en juger. Chose certaine, les recommandations du Comité ne doivent pas les surprendre.

Le Comité consultatif a voulu être attentif aux besoins et aux préoccupations du gouvernement du Canada. Nous croyons avoir proposé un ensemble d'instruments de politique qui permettraient aux dirigeants politiques du Canada de mettre les arrangements fiscaux du pays sur une base plus solide, plus compréhensible et plus transparente. Nous croyons que les principes qui sous-tendent l'analyse du présent rapport sont équitables et seront perçus comme équitables par les deux ordres de gouvernement et par les Canadiens. La mise en œuvre des nouveaux arrangements proposés ferait honneur au gouvernement national. Les propositions du Comité en matière de gouvernance ouvrent la porte à un système de relations intergouvernementales faisant une place beaucoup plus large à la collaboration et au respect réciproque.

Le Canada aborde le vingt-et-unième siècle riche de ses ressources, de ses citoyens et de ses talents, mais nos gouvernements sont aux prises avec une architecture fiscale conçue pour le siècle dernier. Un premier pas est essentiel : accroître la transparence et la reddition de comptes au sein de notre système fiscal. Nous devons aussi le rendre le plus équitable possible. Nous avons besoin d'institutions efficaces pour régir notre système fiscal et améliorer son efficacité. Dans un esprit de respect, les recommandations du présent rapport ont été élaborées pour atteindre ces objectifs.



Mandat

Objectif

Reconnaissant que le Canada est une fédération au sein de laquelle les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont responsables de leur territoire de juridiction respectif;

Et reconnaissant l'importance d'assurer un équilibre entre les responsabilités constitutionnelles de chaque palier de gouvernement et la capacité de chacun à prélever des revenus afin de fournir des services à leurs citoyens;

LES PREMIERS MINISTRES ONT CONVENU de mettre en place un Comité indépendant qui se penchera sur l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada et qui formulera des recommandations sur la façon de s'attaquer aux déséquilibres fiscaux existants.

Mandat

Sans limiter l'étendue du mandat du Comité, ce Comité devra :

- analyser l'ensemble des enjeux concernant le déséquilibre fiscal;
- se pencher sur les politiques et les programmes fédéraux qui touchent la capacité fiscale des provinces et territoires incluant, mais sans s'y limiter, le programme de péréquation, la formule de financement des territoires, le transfert canadien en matière de santé, le transfert canadien en matière de programmes sociaux (transferts en matière d'éducation postsecondaire et de services sociaux) et les autres programmes d'importance, tels que les programmes en matière d'infrastructures de transport;
- examiner les autres mécanismes qui affectent le déséquilibre fiscal incluant, mais sans s'y limiter, les transferts de points d'impôts et le réaligement des champs d'imposition;
- analyser les options en matière de péréquation pour les années financières 2006 et au-delà, en accord avec la section 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- se pencher sur les options pour la formule de financement des territoires pour les années financières 2006 et au-delà, en accord avec le principe voulant que les gouvernements territoriaux puissent disposer de revenus suffisants pour offrir des services publics sensiblement comparables, moyennant des taux d'imposition sensiblement comparables; et
- étudier un ensemble de mécanismes visant à s'attaquer au déséquilibre fiscal et formuler des recommandations.

Plan de travail

Sans limiter l'étendue du travail qu'effectuera le Comité, le Comité devra :

- consulter directement les gouvernements provinciaux et territoriaux;
- demander le point de vue du gouvernement fédéral;
- être autorisé à commander toute recherche jugée pertinente;
- tenir des forums sous forme de table ronde, avec experts invités, dans des villes préalablement choisies un peu partout au pays (leur nombre reste à déterminer); et
- faire le nécessaire afin de s'assurer d'accomplir son mandat autant en français qu'en anglais.





Lettre transmise au Comité par le gouvernement fédéral

[Traduction]

Le 28 novembre 2005

M. Robert Gagné, coprésident
Mme Janice Gross Stein, coprésidente
Conseil de la fédération
Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal
1002-350 Sparks
Ottawa (Ontario) K1R 7S8

Monsieur Gagné,
Madame Gross Stein,

Nous accusons réception de votre lettre datée du 3 octobre 2005 dans laquelle vous nous invitiez à rencontrer le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, et nous vous en remercions. Malheureusement, nous ne serons pas en mesure de rencontrer le Comité, mais nous avons chargé des représentants de Finances Canada de vous rencontrer pour vous communiquer le point de vue du gouvernement du Canada au sujet des questions soulevées dans votre lettre.

La position du gouvernement du Canada au sujet du soi-disant déséquilibre fiscal est bien connue. Le gouvernement ne croit pas à l'existence d'un déséquilibre fiscal entre les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada. Les deux ordres de gouvernement ont accès à toutes les grandes sources de revenus fiscaux et jouissent d'une autonomie complète en ce qui a trait à l'élaboration de politiques fiscales pour répondre aux pressions qui les incitent à dépenser pour assumer leurs responsabilités respectives.

Le gouvernement du Canada reconnaît cependant les pressions financières qui s'exercent de plus en plus sur les provinces et territoires et travaille en étroite collaboration avec eux dans les secteurs prioritaires aux yeux des Canadiens et Canadiennes. À cet égard, au cours des dernières années, le gouvernement a apporté des changements importants à ses grands programmes de transfert, en consultation avec les provinces et territoires. Par exemple, le programme Meilleurs soins de santé : plan d'action sur 10 ans fournira aux provinces et territoires un financement progressif de 41,3 milliards \$ sur dix ans, et le Nouveau cadre pour la péréquation et la formule de financement des territoires bonifiera de 33,4 milliards \$ sur dix ans le

montant accordé aux provinces et territoires qui reçoivent des paiements de péréquation. En tenant compte des investissements récents du gouvernement fédéral dans des programmes comme le Nouveau pacte pour les villes et les collectivités et le nouveau projet sur l'Apprentissage et la garde des jeunes enfants, le gouvernement du Canada fournira un montant additionnel de 100 milliards \$ au cours des dix prochaines années. Tous les Canadiens et Canadiennes profitent du soutien accordé à ces projets prioritaires.

En plus de ces investissements importants, le gouvernement du Canada a également offert des réductions d'impôt considérables, notamment les réductions de 100 milliards \$ annoncées dans le budget 2000, et les réductions de 30 milliards \$ supplémentaires annoncées dans la mise à jour économique et financière de 2005. Ces mesures ont fait passer les recettes fiscales du gouvernement fédéral de 17 p. 100 du PIB en 2000-2001 à environ 14,9 p. 100 du PIB en 2005-2006, augmentant du coup la marge fiscale des provinces.

Le gouvernement du Canada reconnaît les pressions financières qui s'exercent sur les provinces et territoires, mais il faut souligner que le gouvernement du Canada doit lui aussi faire face à des contraintes de financement, par exemple dans les domaines suivants : sécurité et défense, environnement, collectivités, avantages aux personnes âgées, renforcement des communautés autochtones, et remboursement de la dette. Au cours des dernières années, les solides performances financières et économiques du gouvernement du Canada lui ont permis de réaliser des investissements considérables dans tous ces secteurs prioritaires.

Le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires et le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération devraient publier leur rapport respectif au printemps 2006. Nous prévoyons que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux auront amplement l'occasion de débattre des questions soulevées par les deux groupes dans leur rapport final.

Nous vous remercions encore une fois de nous avoir invités à rencontrer le Comité consultatif. Soyez assurés que le gouvernement du Canada continuera de travailler en partenariat avec les provinces et territoires dans le but d'améliorer la qualité de vie de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes.

Cordialement,

Ralph Goodale

Lucienne Robillard



Dialogue entre citoyens sur le partage des fonds publics pour un Canada meilleur

Résumé

Judy Watling, Judith Nolté, Mary Pat MacKinnon

Mars 2006

Le Dialogue entre citoyens sur le partage des fonds publics pour un Canada meilleur est une initiative du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, qui fut mis sur pied par le Conseil de la fédération à la demande des premiers ministres canadiens. Suite à une demande reçue du Comité consultatif, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP), un institut de recherche national à but non lucratif et à caractère non partisan, ont organisé un dialogue avec des Canadiens pour obtenir leurs points de vue sur la meilleure façon de partager les fonds publics entre le gouvernement fédéral et les provinces de façon à permettre à chacun d'entre eux d'offrir des services de qualité aux citoyens, d'investir dans la croissance future et d'améliorer la compétitivité.

Participants et méthodologie

Un groupe de 93 Canadiens choisis au hasard ont participé à des séances de dialogue régionales, d'une durée d'une journée et dirigées par des animateurs professionnels, qui se sont déroulées à Halifax, Toronto, Montréal, Edmonton et Vancouver, en décembre 2005. Une séance nationale, qui a réuni 21 participants provenant des séances régionales (et possédant une diversité d'antécédents et de perspectives), s'est tenue en janvier 2006 afin d'examiner davantage les enjeux qui se sont dégagés des séances régionales. Un cahier du participant fut préparé dans lequel on retrouve une description du déroulement du dialogue, les règles de base du dialogue, des aspects importants de la question et un aperçu du contexte dans lequel se fait le partage des fonds publics entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ce contexte couvre les aspects suivants : les positions actuelles des gouvernements concernant le déséquilibre vertical et le déséquilibre horizontal (avec une explication de chacun de ces termes), sept principes actuellement à l'œuvre dans les programmes de transfert, un survol de quatre scénarios (voir la figure 1) qu'utilise le gouvernement fédéral pour partager les fonds et deux études de cas utilisées lors du dialogue (l'accès à l'enseignement postsecondaire, un exemple de déséquilibre vertical, et le programme de péréquation, un exemple de déséquilibre horizontal).

Quatre scénarios de partage des fonds publics

Figure 1

Scénario 1 : Les provinces / territoires obtiennent des points d'impôt

Scénario 2 : Les provinces / territoires obtiennent des transferts inconditionnels en espèces

Scénario 3 : Les provinces / territoires obtiennent des transferts en espèces à des fins spécifiques

Scénario 4 : Le gouvernement fédéral augmente ses paiements directs aux citoyens et aux institutions

Lors de la séance d'ouverture, les participants ont rempli un questionnaire préalable au dialogue dans lequel ils ont classé chacun des scénarios selon l'appui individuel qu'ils leur accordaient. Avec l'aide d'un animateur et l'apport de spécialistes des politiques, ils ont examiné, en séance plénière, les quatre scénarios de partage des fonds et ils ont indiqué ce qu'ils aimaient et n'aimaient pas concernant chacun des scénarios et pourquoi il en était ainsi. Ils se sont entendus sur des points communs et des points de divergence, ils ont examiné les tensions qui existaient entre des valeurs concurrentes et ils ont déterminé les compromis qu'ils étaient disposés à faire. Pendant le déroulement de ce processus, ils ont identifié les valeurs et les principes qui, à leur avis, devraient guider le partage des fonds au Canada. Pendant la deuxième partie du dialogue, ils se sont déplacés pour se joindre à des groupes présélectionnés pour examiner plus en profondeur, dans le contexte de deux études de cas, les scénarios possibles pour partager les fonds, en utilisant les valeurs qu'ils avaient identifiées. Ils se sont ensuite regroupés en séance plénière pour faire rapport et étudier les terrains d'entente et les points de divergence. Avant de conclure et de transmettre leurs principaux messages individuels aux décideurs, ils ont rempli un questionnaire postérieur au dialogue pour classer une fois de plus leur appui aux quatre scénarios.

Valeurs et principes

La figure 2 résume les valeurs et les principes qui se sont dégagés des séances régionales et qui furent renforcés lors de la séance nationale. Les participants incitent les décideurs à se laisser guider par ces valeurs lorsqu'ils négocient les modalités du partage des fonds.

Figure 2

Équité	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir des normes / objectifs nationaux partagés pour faire en sorte que tous les Canadiens aient les « mêmes normes acceptables »
Accessibilité	<ul style="list-style-type: none"> • Les Canadiens méritent d'avoir accès au même niveau acceptable de services partout au pays • Favoriser la mobilité des gens pour leur permettre de se déplacer partout au pays
Transparence & responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir une plus grande confiance envers les gouvernements • Mesurer les progrès accomplis et faire rapport aux citoyens • Renforcer la responsabilisation entre les gouvernements et envers les citoyens • Prévoir un processus permettant un apport des citoyens
Durabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une vision à long terme du Canada • Assurer une continuité des services au moment des changements de gouvernement • Assurer une viabilité financière
Efficience	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborer et éviter les doubles emplois, réduire le gaspillage et partager les pratiques exemplaires • Coordonner les services entre les provinces • Éliminer les barrières interprovinciales • Permettre aux nouveaux venus qualifiés de travailler dans leur champ de spécialisation • Améliorer la compétitivité du Canada

Conseils des participants aux décideurs

Les cinq rubriques suivantes résument les conseils des participants aux décideurs.

1. Créer une vision nationale et définir les mêmes normes acceptables pour tous les Canadiens

- Remplacer la notion de normes minimales par celle de « normes acceptables semblables ».
- Comme tous les Canadiens sont égaux, les programmes et les services essentiels doivent être accessibles sans égard aux questions de compétences.
- Des normes communes pour des services essentiels comme l'éducation et la santé contribuent à renforcer notre position concurrentielle sur les marchés mondiaux.
- Les Canadiens sont mobiles et veulent être en mesure de se déplacer partout au pays pour étudier ou travailler ou prendre leur retraite sans faire face à des obstacles.
- Les provinces peuvent dépasser les normes acceptables si c'est de cette façon que leurs citoyens choisissent d'investir les ressources.
- Les provinces devraient exercer leur autorité à l'intérieur d'un cadre commun de services à la grandeur du pays, en reconnaissant la nécessité d'une flexibilité provinciale pour adapter les programmes afin de répondre à des besoins précis.

2. Définir la vision et les normes d'une façon concertée

- Il est de la responsabilité du gouvernement fédéral, en travaillant en étroite collaboration avec les provinces / territoires, d'articuler et de mettre en application une vision et des normes nationales. Ceci ne veut pas dire de donner carte blanche au gouvernement fédéral.
- Faire participer tous les ordres de gouvernement, les citoyens et les intervenants à l'élaboration de la vision et des normes.
- Les gouvernements doivent laisser de côté leur territorialisme démodé et collaborer à des programmes visant à réduire les inefficiences et le chevauchement des efforts.

3. Établir d'abord des normes et déterminer ensuite la formule des transferts

- Le programme de péréquation est une partie importante et nécessaire d'un fédéralisme équitable mais ce n'est pas le meilleur instrument pour corriger le déséquilibre horizontal croissant.
- La formule actuelle fondée sur la fiscalité devrait être remplacée par une autre qui serait régie par ce que nous voulons réaliser. Il nous faut mettre l'accent sur les résultats et non sur les moyens.
- La viabilité financière et la nécessité d'éviter d'augmenter notre endettement national et provincial sont des aspects importants qui doivent être pris en considération au moment de concevoir des mécanismes visant à atteindre de nouvelles normes.

4. Préférence à l'égard de transferts à des fins spécifiques pour s'attaquer au déséquilibre fiscal

- Il s'agit d'une façon préférable et plus équitable de respecter des « normes acceptables semblables » partout au Canada, tout en laissant aux provinces une certaine flexibilité sur la meilleure façon de répondre aux besoins de leurs citoyens.
- Une surveillance améliorée par rapport à des normes et une présentation de rapport transparente permettront de fournir aux Canadiens de meilleurs instruments pour rendre les gouvernements redevables de leurs actes sur la façon dont les fonds publics sont dépensés.

5. Appui à des dépenses directes du gouvernement fédéral à certaines conditions

- Se scénario est bien adapté pour contribuer à répondre aux besoins spéciaux des individus et des institutions.
- Un financement direct du gouvernement fédéral favorise une mobilité et une transférabilité pour tous les Canadiens sur une base individuelle.
- Certaines modalités devraient s'appliquer (par ex., les institutions devraient être tenues de faire rapport d'une façon transparente sur ce qu'elles ont fait avec les fonds dépensés; les étudiants devraient terminer leur programme avec succès).

Observations des RCRPP

Les résultats du dialogue indiquent que des Canadiens provenant d'une diversité d'horizons peuvent comprendre ces enjeux complexes et déterminer ce qui leur importe le plus au moment de prendre des décisions sur la façon de partager les fonds publics au Canada. Le message retentissant des participants, selon lequel les Canadiens sont intéressés à participer davantage aux réflexions sur la meilleure façon d'aborder ces enjeux exigeants à l'échelle d'un pays, devrait être jugé comme un aspect encourageant par tous les ordres de gouvernement.

En plus des conseils clairs offerts par les participants au dialogue, les RCRPP présentent les observations suivantes concernant les résultats du dialogue :

Optique pancanadienne : Les réflexions des participants ne sont pas limitées à leurs lieux géographiques lorsqu'ils considèrent la décision sur la meilleure façon de partager les fonds. Leur sentiment à l'égard du Canada a une vaste portée et ils ne veulent pas que des obstacles limitent leurs mouvements, que ce soit pour étudier, travailler ou prendre leur retraite. Les programmes de transferts devraient favoriser l'avènement d'un Canada plus fort et plus compétitif, ce qui bénéficiera toutes les régions.

Désir de la part des politiciens de mettre l'accent sur les meilleurs intérêts des citoyens : Les questions de compétences qui freinent les progrès en vue de répondre aux besoins des Canadiens sont une source de véritables frustrations pour les gens. Les participants s'attendent des politiciens qu'ils fassent la promotion d'une vision à long terme qui s'emploie à surmonter les rigidités de la constitution pour aborder les réalités de l'heure.

La confiance et la responsabilisation font partie à la fois du problème et de la solution : Pour que la confiance envers les gouvernements puisse s'améliorer, il nous faut disposer de meilleurs mécanismes de responsabilité qui incitent la population de façon proactive à choisir des indicateurs et des moyens valables d'évaluer les progrès accomplis dans des directions qui influenceront les actions futures.

Commencer en se demandant ce que nous voulons réaliser en tant que pays : Les participants ont pris à cœur l'engagement constitutionnel envers des « services passablement comparables à des taux d'imposition raisonnablement comparables ». Mais ils veulent que la conception des programmes de transfert reflète d'abord ce que nous voulons réaliser en tant que pays et, par la suite, il faut évaluer ce dont chaque province a besoin pour atteindre les normes établies.

Il y a une possibilité de leadership : En se tournant vers l'avenir, il y a une possibilité immense pour tous les gouvernements de travailler ensemble en vue de concevoir un programme national par l'intermédiaire d'efforts concertés en vue de mettre au point des normes communes pour nos principales politiques économiques et sociales. Le Conseil de la Fédération est bien placé pour exercer un leadership en matière d'élaboration d'une vision et de normes en vue d'enrayer l'érosion continue de la confiance de la population envers ses gouvernements, mais il faudra que les gouvernements regardent au-delà de leurs propres frontières provinciales et travaillent dans le meilleur intérêt de tous les Canadiens.

En somme, ce groupe représentatif de citoyens a présenté aux gouvernements un guide pour regagner la confiance de la population.





Enjeux et questions, Septembre 2005

Introduction

Le Conseil de la fédération a été créé par les gouvernements des provinces et territoires en 2003, dans le but d'établir un système fédéral plus constructif et plus coopératif, par le biais de nouvelles formes de collaboration intergouvernementale et de coordination. Ce conseil a été formé en considérant que les deux paliers de gouvernement jouissent d'un statut égal, et qu'aucun n'est assujéti à l'autre; chacun est souverain dans son secteur de juridiction et dispose de ressources adéquates pour mener à bien les responsabilités qui lui incombent. Par conséquent, le Conseil croit que s'attaquer au déséquilibre fiscal du Canada est crucial pour assurer une fédération forte, au fonctionnement efficace, qui répond aux besoins actuels et futurs de tous les Canadiens.

Le Conseil de la fédération a mis sur pied un Comité consultatif indépendant qui devra se pencher sur l'équilibre vertical et horizontal entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux au Canada afin de formuler des recommandations sur la façon de s'attaquer à tout déséquilibre fiscal, quel qu'il soit.

Le Comité étudiera donc les systèmes actuels de transferts sociaux et de transferts en santé, le programme de péréquation, la formule de financement des territoires et les principaux autres programmes de transferts fédéraux aux provinces. Le Comité examinera également les mécanismes pour le redressement du déséquilibre fiscal, y compris les améliorations au programme de péréquation et à la formule de financement des territoires, les transferts de points d'impôt, la restructuration des champs d'imposition et autres.

Le Comité consultera tous les gouvernements provinciaux et territoriaux et sollicitera également l'opinion du gouvernement fédéral. Il consultera des universitaires et des experts en politiques publiques dans les secteurs du fédéralisme fiscal et du déséquilibre fiscal. Il commandera également des données et des recherches exclusives qui lui permettront de fonder ses travaux sur des assises analytiques. Les groupes et les personnes intéressés seront aussi invités à exprimer auprès du Comité leur point de vue sur cette question importante.

Le Comité déposera son rapport en mars 2006.

Contexte

Le Conseil de la fédération définit ainsi le déséquilibre fiscal :

Le déséquilibre fiscal vertical désigne l'écart existant, entre les paliers de gouvernement, sur le plan de l'adéquation entre les sources de revenus et les responsabilités de dépenses. Cela signifie qu'un des paliers de gouvernement perçoit plus d'impôts et de taxes que ce dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités, limitant d'autant la capacité de l'autre palier de gouvernement à prélever les revenus dont il a besoin pour s'acquitter des siennes.

Le déséquilibre fiscal horizontal désigne les différences dans la capacité des provinces et territoires de prélever des revenus afin de répondre aux besoins de leurs citoyens. Cela veut dire qu'il existe certaines disparités dans la capacité des provinces et des territoires d'offrir des services comparables de haute qualité.

Dans le cadre de sa consultation auprès des gouvernements provinciaux/territoriaux et autres, le Comité examine le déséquilibre fiscal d'un point de vue plus large que lorsque défini par les accords fiscaux ayant cours présentement au Canada. Étudier le déséquilibre fiscal exige que l'on tienne compte de ce qu'il signifie et de ses répercussions pour les Canadiens et leurs gouvernements. Cela exige également que des solutions soient établies pour résoudre ce problème à l'avenir.

En conséquence, le Comité souhaite entendre les gouvernements provinciaux/territoriaux et fédéral d'une façon générale, sur les questions suivantes :

- ce que signifie pour eux le déséquilibre fiscal et jusqu'à quel point existe présentement un déséquilibre fiscal vertical et horizontal;
- ce qui se produira à leur avis si le déséquilibre fiscal vertical persiste et s'accroît;
- quelles seront les répercussions pour le Canada d'un déséquilibre fiscal horizontal susceptible de s'accroître;
- quels défis sociaux et économiques futurs du Canada seront affectés par le déséquilibre fiscal;
- quelles approches sont les plus prometteuses pour s'attaquer au déséquilibre fiscal vertical et horizontal, tout en assurant la prospérité économique et le progrès social des Canadiens et en permettant d'en arriver à une fédération plus forte et plus efficace.

Le déséquilibre fiscal vertical et l'écart fiscal vertical

Faire face au déséquilibre fiscal vertical suppose que l'on tienne aussi compte du concept d'écart fiscal vertical. Il existe dans chaque fédération ce qu'il est convenu d'appeler un écart fiscal vertical, distinct du déséquilibre fiscal vertical, entre les gouvernements central et provinciaux. L'étendue de cet écart est fonction du degré de centralisation, de la capacité à prélever des revenus et de la décentralisation des responsabilités de dépenses.

Un écart fiscal vertical existe lorsque le gouvernement central jouit d'une plus grande autorité à prélever des revenus, ou d'une plus grande capacité fiscale que nécessaire pour faire face à ses responsabilités au chapitre des dépenses, alors que les gouvernements provinciaux disposent de moins d'autorité à prélever des revenus ou d'une capacité fiscale moindre pour faire face à leurs propres responsabilités en matière de dépenses. Les transferts du fédéral vers les gouvernements provinciaux/territoriaux sont ensuite mis en place pour combler cet écart fiscal. Plus cet écart fiscal vertical est grand, plus le niveau des transferts nécessaires pour le combler sera considérable. Si les transferts fédéraux sont suffisants pour faire face à cet écart, il n'y aura donc pas de déséquilibre fiscal vertical. Sinon, il y a effectivement présence d'un déséquilibre fiscal vertical.

L'une des caractéristiques de l'écart fiscal vertical est la capacité centralisée de prélever des revenus. Cette capacité peut être perçue comme bénéfique dans une fédération, parce que cela permet au gouvernement fédéral de poursuivre certains objectifs politiques nationaux et régionaux. En effet, en disposant d'une capacité suffisante à prélever des revenus de partout au pays pour les redistribuer aux gouvernements provinciaux et aux individus, divers objectifs en matière d'équité peuvent ainsi être atteints. L'écart fiscal vertical permet aussi d'en

arriver à une meilleure harmonisation fiscale partout au pays, rendant le prélèvement de revenus plus efficace et moins coûteux pour les contribuables. Dans le même ordre d'idées, l'écart fiscal vertical peut mener à une meilleure efficacité économique et, à moins de distorsions économiques, à une union économique améliorée.

Les responsabilités décentralisées au chapitre des dépenses sont une deuxième caractéristique de l'écart fiscal vertical. Cette décentralisation est perçue comme bénéfique parce qu'elle permet aux gouvernements de mieux répondre aux besoins, aux priorités, aux valeurs et aux approches à l'échelle locale, et – c'est là le point le plus important – de disposer de revenus suffisants pour le faire.

Un déséquilibre fiscal existe donc lorsque les transferts intergouvernementaux sont trop faibles pour combler l'écart fiscal vertical. Si ces transferts ne sont pas suffisamment élevés, les gouvernements provinciaux et territoriaux sont forcés de mettre en place au moins une des mesures suivantes :

1. provoquer des déficits budgétaires et, par conséquent, accroître la dette publique;
2. augmenter les impôts;
3. réduire les dépenses.

Ces mesures auront des conséquences importantes sur la capacité d'une juridiction à fournir des services de qualité à la population, à investir dans la croissance et le développement futurs et à accroître sa compétitivité.

Il importe de se demander quel serait l'écart fiscal vertical optimal pour une fédération comme le Canada. Il s'agit à la fois d'une question faisant appel à une approche de valeur, pour laquelle il faut s'interroger sur le type et le degré de communauté de partage que souhaitent ou que sont prêts à accepter les citoyens, et d'une question politique pour établir comment le tout pourrait être déterminé entre les deux paliers de gouvernement.

Le gouvernement fédéral affirme qu'il n'existe pas de déséquilibre fiscal vertical, puisque les deux paliers de gouvernement ont accès à toutes les grandes sources de revenus et que chaque gouvernement est en mesure de décider lui-même combien dépenser et combien prélever d'impôts. Les gouvernements qui disposent de revenus insuffisants pour faire face à leurs responsabilités de dépenses peuvent lever des impôts pour financer ces dépenses ou générer des revenus avec leurs propres ententes, en se fondant sur un établissement des besoins qui leur est propre. Le Comité s'intéresse au point de vue des gouvernements sur ce sujet et aux conséquences de hausses d'impôts ou de taxes provinciales/territoriales qui en résulteraient. Le tout aidera à déterminer l'étendue actuelle du déséquilibre fiscal vertical au Canada et la faisabilité des mécanismes pour s'y attaquer.

Le déséquilibre fiscal et la constitution

La *Loi constitutionnelle de 1982* fournit des éléments importants pour étudier les enjeux du déséquilibre fiscal et du fédéralisme fiscal. On y retrouve quatre grands aspects :

1. Le **partage des pouvoirs** entre les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux de même que les responsabilités en matière de dépenses associées à ces pouvoirs.
2. Le **pouvoir de dépenser du fédéral**, le type et l'étendue des transferts effectués par son intermédiaire aux provinces et territoires et toute règle ou mécanisme entourant le recours à ce pouvoir.
3. La **péréquation aux termes de la section 36(2)**, avec l'engagement continu du parlement et du

gouvernement du Canada envers le principe même de verser des paiements de péréquation aux provinces « *...pour s'assurer que les gouvernements provinciaux disposent de revenus suffisants pour fournir des degrés de services publics comparables à des degrés d'imposition sensiblement comparables.* »

4. La **redistribution implicite aux termes de la section 36(1)**, où l'on fait référence aux deux paliers de gouvernement engagés à « (a) assurer la promotion de chances égales pour le bien-être des Canadiens (b) étendre le développement économique en vue de réduire les disparités de chacun; et (c) fournir des services publics essentiels de qualité acceptable à tous les Canadiens. »

Les mécanismes pour s'attaquer au déséquilibre fiscal

Le mandat du Comité comporte des directives pour revoir l'éventail complet des mécanismes visant à s'attaquer au déséquilibre fiscal et formuler des recommandations à cet effet. En général, on identifie trois mécanismes possibles pour atténuer le déséquilibre fiscal :

1. Accroître les transferts fédéraux aux gouvernements des provinces et territoires. L'accroissement des paiements aux gouvernements provinciaux et territoriaux peut être réalisé soit par le biais de subventions inconditionnelles plus importantes ou par de nouveaux transferts ou des transferts spécifiques plus importants, ou les deux.
2. Décentraliser l'autorité fiscale vers les provinces et territoires. La décentralisation fiscale permet d'accroître les ressources fiscales (les « recettes autonomes ») disponibles pour les provinces et territoires par rapport à celles du gouvernement fédéral. On peut le faire de deux façons. La première consiste à transférer certains champs d'imposition, en entier, aux provinces et territoires. Le second moyen consiste à partager les revenus de champs d'imposition communs d'une autre façon, en permettant aux provinces et territoires de disposer d'une plus grande part des principales taxes (c.-à-d. les transferts de points d'impôts tel que réalisés en 1977).
3. Accroître les dépenses directes du fédéral. Les dépenses directes du fédéral sont les dépenses visant à réduire le fardeau fiscal chez les gouvernements provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral pourrait se charger des dépenses provinciales/territoriales relatives à une politique ou à un secteur d'un programme donnés (la couverture catastrophique en matière d'assurance-médicaments, par exemple).

Le Comité aimerait connaître le point de vue des gouvernements provinciaux/territoriaux quant aux mécanismes, individuels ou combinés, qui pourraient le mieux s'attaquer au déséquilibre fiscal.

L'impératif de prospérité

Derrière la structure des accords fiscaux et les choix politiques concernant la réduction du déséquilibre fiscal se trouve ce que l'on pourrait appeler « l'impératif de prospérité ». Nos accords fiscaux en tant que pays devraient contribuer à un Canada plus prospère et apporter aux Canadiens, où qu'ils vivent, un bien-être économique et social accru. Le manque à gagner lié à l'atteinte de l'impératif de prospérité – une économie en croissance, concurrentielle sur le plan international – réduit le potentiel à créer la richesse qui permettrait aux gouvernements d'atteindre des objectifs importants en matière d'équité et de justice, qui seraient en partie atteints par le biais de la redistribution fiscale. Cela signifie que l'on doit accorder plus d'attention aux limites de la capacité d'imposition au pays dans son ensemble et dans chaque province et territoire individuellement. De même, nos accords fiscaux ne devraient pas constituer des obstacles au développement; ils devraient plutôt stimuler l'investissement et la capacité concurrentielle dans des secteurs clés de réussite économique future et de progrès sociaux.

Quatre défis

Quatre grands défis se dessinent lorsque l'on se penche sur les accords fiscaux du Canada :

Premièrement, fournir des services publics de qualité aux Canadiens. Les accords fiscaux actuels nous assurent-ils que la population bénéficie de services publics de qualité là où ils vivent et que ces services sont sensiblement comparables à ceux dont bénéficient tous les autres Canadiens?

Deuxièmement, partager et redistribuer la richesse équitablement et de manière efficace. Les accords fiscaux actuels redistribuent-ils la richesse efficacement et de façon juste et équitable partout au pays?

Troisièmement, réduire les disparités économiques et sociales entre les régions. Les accords fiscaux actuels aident-ils à réduire les disparités sociales et économiques pour les Canadiens de tout le pays?

Quatrièmement, trouver un juste équilibre entre raison d'être commune et diversité. Les accords fiscaux actuels encouragent-ils les gouvernements à bien travailler ensemble au nom de tous les Canadiens? Nous aident-ils à atteindre des objectifs nationaux d'importance, tout en respectant et en encourageant les différences et la diversité essentielles, sur lesquelles se fonde la négociation initiale de la confédération de deux paliers de gouvernement de statut égal, non subordonnés l'un à l'autre et souverains dans leurs propres champs de compétences?

Le Comité s'intéresse à l'opinion des gouvernements provinciaux/territoriaux sur ces quatre grands défis et sur le rôle que jouent les accords fiscaux pour les relever.

Questions

Les questions suivantes serviront de base pour aider les gouvernements à fournir au Comité les renseignements et les commentaires sur la façon de relever chacun des défis énoncés précédemment.

Fournir des services publics de qualité aux Canadiens

1. Lequel, parmi les trois grands mécanismes visant à s'attaquer au déséquilibre fiscal mentionnés précédemment, serait le plus efficace (individuellement ou en combinaison avec d'autres) pour s'assurer que les provinces et territoires sont aptes à fournir des services publics de qualité : accroître les transferts fédéraux, décentraliser l'autorité fiscale vers les provinces et territoires ou accroître les dépenses directes du fédéral?
2. Quels transferts fédéraux précis devraient être augmentés et jusqu'à quel point? Devrait-on songer à de nouveaux transferts et si oui, de quel type?
3. Quelle forme de décentralisation fiscale serait la plus efficace : transférer l'ensemble des champs d'imposition aux provinces et territoires ou allouer un plus grand partage des champs conjoints (tels que l'impôt sur le revenu des particuliers) vers les provinces et territoires? En quoi cela pourrait-il affecter le déséquilibre fiscal horizontal?
4. Quels types de dépenses fédérales directes devraient être envisagées, dans quels secteurs de priorité et à quelles conditions? Serait-il possible de transférer certains programmes vers le gouvernement fédéral et si oui, en quelles circonstances?
5. Comment assurer davantage la stabilité et la prévisibilité des transferts fédéraux?

Partager et redistribuer la richesse équitablement et de manière efficace

1. Quels sont les grands enjeux et préoccupations du nouveau cadre pour la péréquation, dans votre juridiction?
2. L'actuelle norme des cinq provinces devrait-elle être changée pour une norme des dix provinces et, si oui, comment un tel changement devrait-il être défini?
3. Le régime fiscal représentatif (RFR) actuel constitue-t-il une mesure efficace de la capacité d'une province à prélever des revenus? Quelles mesures alternatives, telles que les macro-indicateurs, devraient être envisagées? Les besoins en matière de dépenses devraient-ils être considérés comme un facteur pour déterminer la capacité fiscale et, si oui, de quelle façon?
4. Jusqu'à quel point les revenus provenant des ressources naturelles devraient-ils être pris en compte au moment d'établir la capacité fiscale d'une province et son droit à la péréquation? Quel genre de distinction devrait être fait entre les ressources renouvelables et non renouvelables?
5. Où se situe l'équilibre approprié entre la redistribution de la richesse en vue d'un partage national et la création de cette richesse dans les secteurs économiques et les régions, nécessaire à notre compétitivité et à notre prospérité futures?

Réduire les disparités économiques et sociales entre les régions

1. Quels sont les changements requis aux accords fiscaux pour réduire plus efficacement les disparités sociales et économiques partout au Canada et quels indicateurs de progrès devraient être utilisés pour ce faire?

2. Jusqu'à quel point le programme actuel de péréquation remplit-il l'engagement constitutionnel décrit à la section 36(2) et comment le tout pourrait-il être mesuré?
3. Le programme de péréquation et la formule de financement des territoires devraient-ils être modifiés ou restructurés afin de devenir le seul mécanisme pour redistribuer la richesse et réduire les disparités sociales et économiques au pays?

Trouver un juste équilibre entre raison d'être commune et diversité

1. Les accords fiscaux actuels incitent-ils les gouvernements à travailler ensemble, tout en respectant et en encourageant une diversité essentielle sur laquelle se fonde la négociation initiale de la confédération de deux paliers de gouvernement de statut égal, non subordonnés l'un à l'autre et souverains dans leurs propres champs de compétences?
2. Jusqu'à quel point des accords asymétriques devraient-ils être conclus à l'intérieur des accords fiscaux afin de répondre aux priorités, aux besoins et aux diverses particularités régionales et provinciales?
3. Quel a été l'effet du pouvoir fédéral de dépenser sur les accords fiscaux récents avec les provinces et territoires, et quelles règles ou quels mécanismes devraient être instaurés pour en régir l'usage?
4. Existe-t-il de nouveaux mécanismes qui devraient être pris en compte, ou des mécanismes existants pouvant être déployés plus efficacement (tels que l'entente-cadre sur l'union sociale, ou SUFA), pour stimuler la coordination fédérale/provinciale/territoriale, accroître la coopération horizontale entre les provinces et territoires, partager l'information entre les gouvernements et donner forme, de façon continue, aux changements futurs à apporter aux accords fiscaux du Canada?

La formule de financement des territoires (FFT) et le Nord

La formule de financement des territoires du Canada constitue la principale source de revenus des trois territoires. Les possibilités économiques et les besoins sociaux du Nord sont différents de ceux du reste du Canada. De même, il existe des différences importantes entre chaque territoire dans leur population, leur potentiel économique aussi bien que dans l'état de leurs infrastructures. Les agglomérations sont très éloignées les unes des autres et l'on compte moins de 50 000 habitants dans chaque territoire. Les peuples autochtones comptent pour une part importante de l'ensemble de la population de ces territoires.

La FFT est un accord touchant les transferts en argent du fédéral vers les gouvernements des territoires. Elle vise à leur permettre d'offrir à leur population des services de base sensiblement comparables à ceux offerts aux autres Canadiens, en tenant compte des exigences des territoires en matière de dépenses et des coûts élevés de prestation des services publics qui ont cours dans le Nord. La FFT est distincte du programme de péréquation. Elle est basée sur une mesure approximative des besoins en matière de dépenses de chacun des territoires.

En 2005-2006, la FFT versera environ deux milliards \$ aux trois territoires. Le tout représente entre 71 et 86 p. 100 des revenus territoriaux. À l'intérieur du nouveau cadre et à l'instar de la péréquation, les subventions de la FFT augmenteront de 3,5 p. 100 par année. Chacun des territoires recevra maintenant des portions fixes, qui seront établies en fonction du montant relatif reçu au cours de trois années financières, de 2001-2002 à 2003-2004. Une future formule d'allocation sera établie plus tard par le gouvernement fédéral.

1. Quels sont les plus importants enjeux, sur le plan économique et social, auxquels doivent faire face les gouvernements et les résidents des trois territoires du Nord?
2. Quelle serait la capacité fiscale éventuelle de chacun des gouvernements territoriaux?
3. La FFT, telle qu'elle est conçue présentement, répond-elle à la situation et aux besoins particuliers de chacun des trois territoires?
4. Jusqu'à quel point la FFT est-elle un facteur limitatif au développement économique et à l'investissement?
5. Quelles sont les répercussions du nouveau cadre de la FFT sur la croissance future des revenus et sur la capacité des gouvernements territoriaux à répondre aux besoins en services publics et à investir dans le développement futur?
6. Les définitions des besoins en dépenses, de la base de dépenses brutes et des revenus admissibles à l'intérieur de la FFT sont-elles adéquates?
7. Comment devrait-on aborder la question du transfert du contrôle des ressources non renouvelables aux territoires?

Membres du comité consultatif

D^r Robert Gagné, coprésident

Professeur et directeur de l'Institut d'économie appliquée, HEC Montréal.

D^r Janice Gross Stein, coprésidente

Professeure Belzberg en gestion de conflits au département des sciences politiques et directrice du Centre d'études internationales Munk de l'Université de Toronto.

Dr Peter Meekison

Ancien vice-recteur à l'enseignement de l'Université de l'Alberta et ancien sous-ministre aux relations intergouvernementales du gouvernement de l'Alberta.

L'Honorable Lowell Murray

Sénateur, ancien ministre fédéral d'État, relations fédérales-provinciales et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

John Todd

Homme d'affaires, ancien ministre des Finances du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.



Table ronde des spécialistes sur le déséquilibre fiscal

Liste des participants

Keith Banting

School of Policy Studies
Queen's University

Robin Boadway

Department of Economics
Queen's University

Luc Bussière

Conseil de la fédération

David Cameron

Department of Political Science
University of Toronto

Sean Conway

Institut des relations
intergouvernementales
Queen's University

Tom Courchene

School of Policy Studies
Queen's University

Bryan Davies

Ex-ministre des Finances
Gouvernement de l'Ontario

Robert Gagné *

HEC Montréal

Andrew Gamble

Ex-sous-ministre et secrétaire du
Conseil des ministres, Territoires
du Nord-Ouest et Nunavut

Roger Gibbins

Canada West Foundation

Harvey Lazar

Institut des relations
intergouvernementales
Queen's University, et Centre
for Global Studies, University of
Victoria

David McLaughlin

Conseil de la fédération

Peter Meekison *

University of Victoria

Jim Milway

The Ontario Institute for
Competitiveness and Prosperity

Lowell Murray *

Sénat du Canada

Alain Noël

Département de science politique
Université de Montréal

Finn Poschmann

Institut C.D. Howe

Joe Ruggeri

Department of Economics
University of New Brunswick

Hugh Segal

Sénat du Canada

Jennifer Smith

Department of Political Science
Dalhousie University

France St-Hilaire

Institut de recherches en
politiques publiques

Janice Stein *

Munk Centre for International
Studies
University of Toronto

John Todd *

Ex-sous-ministre, Territoires du
Nord-Ouest

François Vaillancourt

Département de sciences
économiques
Université de Montréal

Ronald L. Watts

Institut des relations
intergouvernementales
Queen's University

* Membre du Comité consultatif





- « Améliorer la compétitivité et le niveau de vie des Canadiens : Position commune des ministres des Finances des provinces et des territoires ». Décembre 1999.
- Betts, Norman. « Mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant le projet de loi C-18 : Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ». 26 avril 2001. < <http://www.gnb.ca/0158/speeches/april27-2001f.htm> > (19 février 2006).
- Bird, Richard, et Andrey V. Tarasov. « Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations ». Cahier de recherche 02-02. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2002.
- Bird, Richard M., et François Vaillancourt. « The PIT and the Pendulum: The Rising Role of Provincial Taxes ». Deuxième partie de *Changing with the Times: Success, Failure and Inertia in Canadian Federal Arrangements, 1945-2002*. University of Toronto, s.d.
- Boadway, Robin. « Evaluating the Equalization Program ». Notes pour le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Queen's University, 2005.
- Boadway, Robin. « How Well is the Equalization System Reducing Fiscal Disparities? » Document de recherche présenté au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Queen's University, 2004.
- Boadway, Robin. « Should the Canadian Federation Be Rebalanced? » Cahier de recherche 2004 (1). Queen's University, 2004.
- Boadway, Robin. « The Vertical Fiscal Gap: Conceptions and Misconceptions ». Communication présentée au colloque « Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better ». Winnipeg (Manitoba), 16-17 mai 2002.
- Boadway, Robin, et Ronald L. Watts. « Fiscal Federalism in Canada, the USA, and Germany ». Cahier de recherche (6). Queen's University, 2004.
- « Canada's Fiscal Imbalance: Resolving This Key Issue Is Key to Sustaining Health Care and Other Social Programs ». Communication présentée par les ministres des Finances des provinces et territoires canadiens, 25 avril 2002.
- Centre de recherche et d'information sur le Canada. « Partage des richesses : options pour la Fédération ». Cahiers du CRIC, 7, septembre 2002.
- Chambre des Communes. Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances. « Témoignages ». 38^e législature, 1^{ère} session. < <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=121385&SwitchLanguage=1> > (15 juillet 2005).
- Chambre des Communes. Comité permanent des finances. « L'existence, l'ampleur et l'élimination du déséquilibre fiscal ». Sous-comité sur le déséquilibre fiscal, Ottawa, 2005.
- Commission sur le déséquilibre fiscal. « Le déséquilibre fiscal au Canada : Contexte historique ». Rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal, annexe 1. Québec, 2002.

- Commission sur le déséquilibre fiscal. « Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal : document préparatoire pour la consultation publique ». Québec, 2001.
- Conference Board of Canada. « Déséquilibre fiscal : Projections des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires ». Ottawa, 2002.
- Courchene, Thomas J. « Energy Prices, Equalization and Canadian Federalism: Comparing Canada's Energy Price Shocks ». Communication présentée au symposium « Constitutionalism and Political Morality, A Symposium in Honour of John Whyte ». Queen's University Faculty of Law, 2005.
- Courchene, Thomas J. « Equalization Under the New Framework: Floating Standards vs. Relativities ». Communication présentée au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2005.
- Courchene, Thomas J. « Resource Revenues and Equalization: Five-Province vs. National Average Standards, Alternatives to the Representative Tax System, and Revenue-Sharing Pools ». Série des cahiers de recherche de l'IRPP, no 2005-04. Institut de recherche en politiques publiques, 2005.
- Courchene, Thomas J. « Vertical and Horizontal Fiscal Imbalances: An Ontario Perspective ». Notes pour une présentation au Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Queen's University, 2005.
- Crowley, Brian Lee, et Bruce Winchester. « The Old Shell Game, or The Mystery of the Missing Fiscal Imbalance ». Présentation au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal du Comité permanent des finances. Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, 2005.
- Dahlby, Bev. « Dealing with the Fiscal Imbalances: Vertical, Horizontal, and Structural ». Document de travail préparé pour une conférence sur les politiques de l'Institut C.D. Howe, « Federal – Provincial Fiscal Reform ». Toronto, 2005.
- Dahlby, Bev. « Point/Counterpoint: Is There a Fiscal Imbalance? I'm Not Sure. » Fraser Forum (juillet/août) : 12-13 (2005).
- Dobell, Rod. « Il n'y a pas de déséquilibre fiscal : retour à Breau ». Optimum Online : la revue de gestion du secteur public, juillet 2005. <http://www.optimumonline.ca/archives.phtml?volume=35&lang=french&> (13 mars 2006).
- Equalization Reform: A Fair Deal for Saskatchewan. Présentation au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2005.
- Gouvernement de la Nouvelle-Écosse. « Remarks to the Council of the Federation Advisory Panel on Fiscal Imbalance ». Présentation au Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la Fédération, Halifax, 2005.
- Gouvernement du Canada. « Programme de péréquation : Qu'est-ce que la péréquation ? », mars 2005, <<http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/eqpf.html>> (13 mars 2006).
- Gouvernement du Canada. « Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires », mars 2005, <<http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/fedprov-f.html>> (13 mars 2006).
- Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires (FFT). « Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires ». Document de travail. Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2005. <<http://www.eqttf-pfft.ca/francais/issuespapero.asp>> (13 mars 2006).

- Institute for Competitiveness & Prosperity. « Fixing Fiscal Federalism ». Cahier de recherche 8. Institute for Competitiveness & Prosperity, 2005.
- Institute for Competitiveness & Prosperity. « Realizing Canada's Prosperity Potential ». Rapport spécial présenté à la réunion annuelle 2005 du Forum économique mondial. Davos, Suisse, janvier 2005.
- Keller, Tony. « Equalization: Fix It Permanently and Fix It Nation-Wide ». Conference Board of Canada, Ottawa, 2005.
- Laurent, Stephen, et François Vaillancourt. Federal-Provincial Transfers for Social Programs in Canada: Their Status in May 2004. Juin 2004.
- Lazar, Harvey. Témoignage devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales. Ottawa, mars 2004. http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-f/fina-f/05evb-f.htm?Language=F&Parl=37&Ses=3&comm_id=13 (13 mars 2006).
- Lazar, Harvey, dir. Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better. Queen's School of Policy Studies, 2005.
- Lazar, Harvey, France St-Hilaire, et Jean François Tremblay. « Vertical Fiscal Imbalance: Myth or Reality ». Chapitre 3 de Money, Politics and Health Care: Reconstructing the Federal-Provincial Partnership. Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 2003. <http://www.irpp.org/books/archive/VFI_chapter.pdf> (13 mars 2006).
- Martin, Roland T. « Equalization: Milestone or Millstone? » The AIMS Equalization Papers Series, publié sous la direction de Brian Lee Crowley. Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, 2001.
- Meekison, J. Peter. « Council of the Federation: An Idea Whose Time Has Come ». Fédéralisme constructif et coopératif : Essais sur le Conseil de la fédération, sous la direction de Douglas Brown et France Saint-Hilaire. Institut de relations intergouvernementales, Queen's University; Institut de recherche en politiques publiques, Montreal, 2003. .
- Mesheau, Peter. « Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant le programme de péréquation ». Présentation au Comité sénatorial permanent des finances nationales, 17 octobre 2001. <<http://www.gnb.ca/0158/speeches/pk-1852F.html>> (13 mars 2006).
- Ministère des Finances du Québec. « Corriger le déséquilibre fiscal ». fascicule du budget 2004-2005. Bibliothèque nationale du Québec, 2004.
- Ministère des Relations intergouvernementales et ministère des Finances du Nouveau-Brunswick. « Déséquilibre fiscal et péréquation : point de vue du Nouveau-Brunswick ». Document de travail préparé pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Fredericton, 2001.
- Murphy, Mitch. « Présentation au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal de la Chambre des Communes ». Présentation PowerPoint par le trésorier de l'Île-du-Prince-Édouard au Sous-comité sur le déséquilibre fiscal de la Chambre des Communes. Halifax, 2005.
- Neumann, Ronald H. Submission to the Expert Panel on Equalization. Rapport présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2005.
- Noël, Alain. A Fiscal Meech Lake? Responses to the Report of Quebec's Commission on Fiscal Imbalance. Présentation PowerPoint. Winnipeg (Manitoba), 2002. <http://www.iigr.ca/conferences/archive/pdfs2/Noel_Winnipeg.ppt>

- Ontario Chamber of Commerce. « Fiscal Imbalance: Driving Ontario to 'Have-Not' Status ». Phase 1 Report, Fairness in Confederation. Ontario Chamber of Commerce, 2005.
- Paquet, Gilles. « Il y a déséquilibre fiscal vertical : les sophismes de Breau ». Optimum Online : la revue de gestion du secteur public, juillet 2005. <<http://www.optimumonline.ca/archives.phtml?volume=35&lang=french>> (13 mars 2006).
- « Renforcer le programme de péréquation : Point de vue des ministres des Finances des provinces et des territoires ». Présentation au gouvernement fédéral par les provinces et les territoires, 2003. <<http://www.scics.gc.ca/cinfo03/Perequation.pdf>> (13 mars 2006).
- Ruggeri, Joe, et Yang Zou. « Population Aging and Per Capita Cash Payments under the Canada Health Transfer ». Document de travail. Caledon Institute of Social Policy, 2004.
- Sénat du Canada. Comité sénatorial permanent des finances nationales. « L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation ». Ottawa, 2002.
- Smart, Michael. « Federal Transfers: Principles, Practice, and Prospects ». Document de travail préparé pour une conférence sur les politiques de l'Institut C.D. Howe, « Federal – Provincial Fiscal Reform ». Toronto, 2005.
- Smart, Michael. « Some Notes on Equalization Reform ». Document de travail. University of Toronto, 2005.
- Snoddon, Tracy. « Equalization: Moving Forward Under the New Framework ». Soumission au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Wilfred Laurier University, 2005.
- Saint-Hilaire, France. « Écarts et déséquilibres fiscaux : la nouvelle donne du fédéralisme canadien ». Options politiques 26, no 8 : 27-35 (2005).
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. « Le déséquilibre fiscal au Canada ». Communiqué, référence 850-080/014, Winnipeg, 11 août 2000, <http://www.scics.gc.ca/cinfo00/850080014_f.html> (19 février 2005).
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes. « Une nouvelle étude du Conference Board confirme l'existence d'un important déséquilibre fiscal au Canada ». Communiqué, référence 850-087/007, 1er août 2002, <http://www.scics.gc.ca/cinfo02/850087007_f.html> (19 février 2006).

Secrétariat du Conseil de la fédération
360, rue Albert, bureau 630
Ottawa (Ontario) K1R 7X7

www.conseildelafederation.ca

