HJ795
A1F431
1994
ex.2

Transferts fédéraux aux provinces

RESERVE COPY

COPIE DE LA RESERVE

Avril 1994

Canada

Fin/TB Library - Bibliothèque Fin/CT
3 0145 00043810 8

Transferts fédéraux aux provinces

Avril 1994

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Les chiffres qui figurent dans le présent document
sont tirés d'estimations datant de février 1994
et disponibles au moment de la publication.

Pour obtenir des copies supplémentaires de ce document :

Centre de distribution,
Ministère des Finances,
300, avenue Laurier ouest,
Ottawa K1A 0G5;
Téléphone : (613) 995-2855;
Télécopieur : (613) 996-0518.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

La nécessité des transferts intergouvernementaux 2

Réduire les disparités financières entre les provinces 2
Équilibrer les recettes et les dépenses fédérales et provinciales 4
La gestion économique nationale 5
Compenser les «débordements» entre les provinces 6
Élaborer et conserver des normes nationales 6

Aperçu des principaux transferts 8

Péréquation : La tradition du partage 12

Financement des programmes établis : aide à l'assurance-santé et à l'enseignement supérieur 17

Enseignement postsecondaire (EPS) 17
Assurance hospitalière et médicale 18
Partage des frais ou financement global? 19

Le Régime d'assistance publique du Canada : venir en aide aux Canadiens dans le besoin 24

Les autres paiements de transferts du gouvernement fédéral aux provinces 29

Les transferts et la réforme de la sécurité sociale 31

FINANCE - TREASURY BOARD
LIBRARY - REC'D

SEP 12 1994

FINANCES CONSEIL DU TRÉSOR
BIBLIOTHÈQUE - REÇU

INTRODUCTION

Le présent document de référence porte sur les transferts aux gouvernements provinciaux, appelés également transferts financiers ou intergouvernementaux, et sur la fonction qui est la leur dans la fédération. Il a été conçu de manière à fournir des renseignements factuels sur les principaux transferts fédéraux-provinciaux, lesquels constituent une partie importante des finances publiques du Canada.

En 1994-95, ces transferts totaliseront quelque $41.9 milliards, soit quelque $1,440 par habitant au Canada. Mais ces transferts sont plus qu'une simple question d'argent. Ils permettent d'assurer que les provinces disposent des moyens nécessaires pour fournir aux Canadiens les services que ceux-ci attendent de leurs gouvernements provinciaux. Ils alimentent à l'échelle nationale le système de l'assurance-maladie, celui de l'enseignement supérieur ainsi que le réseau d'aide aux personnes nécessiteuses.

Les transferts permettent de donner un sens concret aux droits et aux avantages fondamentaux que les Canadiens associent à la citoyenneté canadienne. Grâce à eux, en effet, tous les citoyens peuvent bénéficier de services publics essentiels tels que les soins de santé, l'enseignement et les services sociaux, tout en assurant aux provinces la souplesse leur permettant d'offrir divers services répondant à des priorités et besoins locaux relevant de leur compétence. Tous les citoyens peuvent également bénéficier – qu'ils vivent dans une province riche ou dans une province pauvre – des services publics d'un niveau sensiblement comparable tout en payant des impôts d'un niveau également sensiblement comparable. Ils contribuent à préserver l'union économique canadienne en garantissant que les Canadiens sachent qu'ils recevront des services publics sensiblement comparables dans tout le pays. Ceci favorise la mobilité des personnes, laquelle en retour contribue à assurer notre prospérité économique, notre niveau de vie, ainsi que notre sentiment d'appartenance nationale.

Les transferts fédéraux aux provinces ont toujours occupé une grande place dans le processus de développement du Canada : le recours aux transferts remonte au tout début de la Confédération. Les transferts ont apporté un soutien au Canada tout au long de la Grande dépression des années 30, alors que les gouvernements provinciaux étaient confrontés à de très fortes pressions financières. Après la Seconde Guerre mondiale, ils ont joué un rôle instrumental dans la création d'un système de sécurité sociale dont les Canadiens sont fiers à juste titre.

Tout au long de notre histoire, les transferts ont progressé et se sont adaptés au nouveau contexte économique et à l'évolution des besoins sociaux. Les programmes de transferts d'aujourd'hui sont un legs des décennies 60 et 70; ces derniers ont toutefois subi d'importantes modifications tout au long des années 80 et 90. On peut s'attendre, à l'avenir, à ce que les transferts aux gouvernements évoluent davantage au fur at à mesure que le gouvernement du Canada procédera à la refonte du régime de sécurité sociale du Canada.

LA NÉCESSITÉ DES TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX

Au moment d'examiner les grands transferts fédéraux du Canada, il faut se demander quelle est la nécessité des transferts intergouvernementaux. Cette nécessité ne réside pas exclusivement dans la tradition et dans l'histoire du Canada, mais elle est inhérente à tout système fédératif. C'est pourquoi la première étape de toute réflexion sur les transferts intergouvernementaux au Canada doit consister à se poser des questions au sujet des fédérations en général :

- Un système fédératif a-t-il besoin de transferts intergouvernementaux?
- Pourquoi le gouvernement fédéral utiliserait-il ses pouvoirs d'imposition pour transférer ses recettes aux gouvernements provinciaux?
- En somme, à quoi servent les transferts?

Plusieurs facteurs rendent les transferts intergouvernementaux nécessaires. Il est donc important qu'un palier de gouvernement perçoive davantage en impôt qu'il ne dépense et fasse des transferts à un autre. En particulier, les transferts peuvent contribuer à :

- réduire les disparités financières entre les provinces;
- équilibrer les ressources financières entre les gouvernements fédéral et provinciaux d'une façon qui laisse une certaine marge de manoeuvre;
- assurer que le gouvernement fédéral perçoive les recettes nécessaires à la gestion économique nationale et à l'harmonisation fiscale;
- compenser les «débordements» interprovinciaux;
- élaborer et conserver des normes nationales.

L'accent est mis ici sur les objectifs financiers et économiques des transferts dans les fédérations en général. Il sera bien entendu reconnu que chaque programme de transfert d'une fédération comme le Canada vise des objectifs précis d'encadrement de politique – des objectifs en matière de santé, par exemple, ou d'enseignement ou d'assistance sociale.

Réduire les disparités financières entre les provinces

Les économies provinciales diffèrent les unes des autres et les assiettes fiscales des provinces produisent des niveaux de recettes très différents. Certains gouvernements provinciaux sont en mesure de percevoir plus d'argent que d'autres d'une assiette fiscale donnée, et par conséquent, de financer leurs programmes avec un niveau d'imposition plus faible. Inversement, s'il n'y avait pas de transferts, les provinces les moins riches devraient soit prélever plus d'impôt que les autres pour fournir à leurs résidents des services comparables, soit fournir des services moindres. Il s'agit donc d'établir un «équilibre horizontal» entre les provinces.

L'existence de disparités entre les provinces pose deux sortes de problèmes à une fédération. Si les Canadiens tiennent compte de ce qu'on appelle en économie les «avantages fiscaux nets» (c'est-à-dire la valeur des services publics qu'ils ont reçus moins l'impôt qu'ils ont payé) autant que des perspectives de gains réels que leur offre telle ou telle province, il se pourrait bien qu'ils décident de s'installer dans les provinces qui leur offrent le plus d'avantages publics, quelle que puisse y être leur productivité sur le marché. Ce genre de migration est mauvais pour l'économie. Dans une union économique qui fonctionne bien, on tente de réduire les incitations perverses à la migration en fournissant aux provinces les moins riches des transferts qui leur permettent d'offrir des services publics de niveaux relativement comparables à ceux des autres provinces, à un niveau de fiscalité également relativement comparable.

Mais, certaines considérations d'équité et de justice entrent également en jeu. Si certains gouvernements provinciaux pouvaient fournir les mêmes services que d'autres à des taux d'imposition moindres, ou des services plus nombreux ou de meilleure qualité à des taux d'imposition identiques, certains Canadiens pourraient être beaucoup mieux servis que d'autres par leurs gouvernements provinciaux. Le réseau routier, les écoles, les établissements de santé et tous les autres services gouvernementaux seraient quantitativement et qualitativement supérieurs dans les provinces riches. Or, ceci est contraire au principe de l'équité, selon lequel les citoyens devraient être traités de façon relativement égale peu importe leur lieu de résidence – problème qui pourrait s'avérer particulièrement important dans le cas des services publics jugés les plus essentiels.

Au sein d'une fédération caractérisée par une grande décentralisation (telle que le Canada), où les dépenses des provinces représentent une forte proportion de l'ensemble des dépenses du secteur public, des arguments d'efficacité et d'équité militent puissamment en faveur de la réduction des disparités financières interprovinciales.

Les transferts de péréquation sont un important moyen de réduire les disparités financières entre les provinces, et par conséquent de réduire les disparités des services publics ainsi que de l'incitation à migrer dans le seul but de bénéficier de services publics ou de taux d'imposition plus attrayants. Les problèmes d'équité et d'efficience sont atténués en assujettissant les transferts à la péréquation. Les paiements de péréquation ne sont pas assortis de conditions, parce qu'ils visent à réduire les disparités entre les provinces, et non à influer sur l'établissement des priorités provinciales en matière de dépenses.

Au Canada, le gouvernement fédéral prélève les paiements de péréquation sur ses recettes générales. En payant leurs taxes et impôts nationaux, tous les Canadiens apportent ainsi un soutien à leurs concitoyens qui vivent dans les provinces ne disposant pas d'autant de moyens que les autres pour financer leurs services. Outre les paiements de péréquation, d'autres transferts peuvent servir à soutenir divers programmes et objectifs pancanadiens, et ainsi à promouvoir implicitement l'équité et la justice.

Équilibrer les recettes et les dépenses fédérales et provinciales

Dans une fédération, la capacité fiscale de chaque palier de gouvernement peut ne pas être proportionnelle aux dépenses qu'il doit supporter. Tout dépendant des pouvoirs d'imposition que la Constitution accorde à chaque palier de gouvernement, et de la façon dont les gouvernements se partagent les assiettes fiscales disponibles, il se peut qu'un palier de gouvernement ait plus de difficulté qu'un autre à trouver les fonds nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités. Les transferts sont alors un mécanisme permettant d'établir et de rajuster avec souplesse l'équilibre financier entre les paliers fédéral et provincial de gouvernement (ce qu'on appelle parfois «l'équilibre vertical»).

Au Canada, c'était là le principal argument invoqué en faveur des transferts intergouvernementaux à la naissance de la Confédération, en 1867. Pour des raisons d'efficience et de politique économique nationale, le gouvernement fédéral s'est vu attribuer le pouvoir exclusif de lever les droits de douane et les taxes. À l'époque, c'étaient là, et de loin, les sources de recettes les plus lucratives, puisqu'elles représentaient environ 85 pour cent des recettes totales du gouvernement. Le gouvernement fédéral effectuait des transferts aux provinces pour compenser les pouvoirs exclusifs dont il bénéficiait dans ce domaine fiscal et pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités. Ces paiements étaient inconditionnels, car ils avaient pour objet de réduire l'écart vertical, et non d'influer sur l'établissement des priorités des provinces en matière de dépenses ni de soutenir des programmes et des objectifs pancanadiens intéressant les citoyens d'un bout à l'autre du pays.

Une modification importante de l'équilibre vertical s'est produite pendant la Seconde Guerre mondiale. Afin de gérer l'économie et de supporter l'effort de guerre, le gouvernement fédéral s'est approprié la totalité de l'impôt sur le revenu des particuliers, sur celui des sociétés et sur les successions, et versait des «paiements de location de domaines fiscaux» aux provinces pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités.

Au cours des années 50 et 60, le gouvernement fédéral a conservé sa position dominante sur l'échiquier fiscal, y compris dans les domaines de l'impôt sur le revenu des particuliers et celui des sociétés, alors que les gouvernements provinciaux devaient faire face à un accroissement rapide de la demande de services relevant de leur compétence, notamment en matière d'enseignement, de soins de santé, de services sociaux et de transport. Pendant cette période, le gouvernement fédéral a instauré, à la lumière de priorités établies à l'échelle du Canada, un certain nombre de nouveaux programmes de transferts pour appuyer ces services provinciaux toujours plus importants.

À l'heure actuelle, les gouvernements fédéral et provinciaux occupent les principaux domaines fiscaux. En théorie, chaque palier de gouvernement pourrait percevoir les recettes dont il a besoin en rajustant les impôts. Quoique ce soit généralement le cas, toutes les provinces n'ont pas les mêmes moyens d'obtenir par elles-mêmes les recettes dont elles ont besoin.

Les transferts permettent d'assouplir le cadre financier des gouvernements en faisant passer les recettes d'un palier à l'autre au fur et à mesure que les conditions financières, économiques et sociales le justifient. En l'absence de transferts, tout mouvement des responsabilités de dépenses de l'un à l'autre des deux paliers de gouvernement nécessiterait des changements coordonnés de structure fiscale et des taux d'imposition fédéraux et provinciaux, qui seraient difficiles à mettre en oeuvre et confondraient les contribuables.

La gestion économique nationale

Après la Grande dépression et la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements nationaux du monde entier ont décidé de gérer leurs économies respectives et, ce faisant, de jouer un rôle nouveau. Dans le cadre de ses fonctions générales de gestionnaire au sein de l'économie, le gouvernement fédéral prend les mesures nécessaires pour stabiliser l'économie. À cette fin, il a intégré des «stabilisateurs automatiques» au régime fiscal et au système des transferts aux particuliers. Les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés sont conçus de manière à croître plus vite que l'économie quand celle-ci est en expansion, et à baisser plus rapidement lorsqu'elle ralentit. De nombreux programmes de dépenses fédéraux (tels l'assurance-chômage, le Régime d'assistance publique du Canada et les programmes de soutien du revenu pour le secteur agricole économiquement faible) contribuent au maintien du revenu dans les régions dont l'économie est en repli. De plus, le gouvernement fédéral est responsable de la mise en oeuvre d'une politique monétaire visant à stabiliser globalement les prix.

Les transferts aux provinces peuvent servir d'outils de stabilisation financière. Lorsqu'il se produit un recul de l'économie, les provinces peuvent avoir à faire face à un déséquilibre conjoncturel entre les dépenses qu'elles doivent effectuer et leur capacité fiscale. Les provinces mettent en oeuvre leurs propres politiques de stabilisation financière; toutefois, l'ampleur des oscillations de l'activité économique, le caractère ouvert de la plupart des économies provinciales, et le fait que les cotes de crédit des administrations provinciales sont inférieures à celles de l'administration fédérale, font souvent en sorte que les provinces ne parviennent pas tangiblement à stabiliser leur situation financière. Le gouvernement fédéral peut alors assumer une fonction importante de soutien auprès des provinces en les faisant bénéficier de transferts dont l'effet est à la fois égalisateur et stabilisateur. Ceci permet aux provinces de dépenser davantage que ce que leurs seules recettes auraient pu leur permettre.

La stabilisation, par le gouvernement fédéral, des recettes des provinces illustre l'un des avantages de l'appartenance à une fédération : les risques sont ainsi partagés. Comme il est rare que les économies régionales soient toutes simultanément au même point du cycle économique, les recettes fédérales provenant des régions où les résultats économiques sont meilleurs peuvent être utilisées pour soutenir les gouvernements des régions où l'activité économique est plus lente.

Compenser les «débordements» entre les provinces

Les subventions entre les gouvernements sont également justifiées par le fait que les mesures prises par certains gouvernements provinciaux ont des effets au-delà de leurs frontières. L'Alberta bénéficie du travail des ingénieurs pétroliers formés à l'Université de la Saskatchewan. De même, les médecins et avocats sortis des universités de la Nouvelle-Écosse contribuent à la vie de chaque région du Canada.

Lorsque les mesures prises dans une province ont des effets, qu'ils soient positifs ou négatifs, sur une autre province, nous disons qu'il y a «débordement» d'une province hors de ses frontières.

Compte tenu de ce phénomène, il arrive souvent que les intérêts nationaux ou pancanadiens et ceux des gouvernements provinciaux ne semblent pas coïncider – et les provinces peuvent avoir tendance à ne pas dépenser autant qu'elles le pourraient. Le gouvernement de la Saskatchewan, par exemple, pourrait être tenté de réduire le financement de la formation des ingénieurs pétroliers, s'il considère que ces ingénieurs quitteront probablement la province. Il se pourrait ainsi que les provinces dépensent moins pour l'enseignement qu'elles devraient le faire dans l'intérêt général du Canada. Cela ne suppose aucune malveillance ni aucune mauvaise volonté de leur part; ce n'est que le résultat naturel des décisions prises par chaque compétence de son point de vue légitime.

Les transferts intergouvernementaux facilitent le règlement du problème des «débordements» en permettant à la compétence concernée d'adopter un point de vue plus général et de fournir un volume de biens et de services plus approprié aux besoins du pays.

S'il est vrai que les «débordements» fournissent un argument en faveur des transferts entre les gouvernements, ils ne donnent en eux-mêmes que peu d'indications sur l'étendue des transferts à effectuer. Quel que soit le montant de ces transferts, ils devraient être conditionnels, puisqu'un intérêt explicite est lié à la façon dont ils sont dépensés.

Élaborer et conserver des normes nationales

Le dernier élément qui milite en faveur des transferts intergouvernementaux est aussi le plus complexe et le plus fondamental pour l'expansion des transferts au Canada. En un sens, il se situe dans le prolongement de l'argument précédent, selon lequel les transferts sont liés à l'existence de «débordements» entre les provinces, quoique cet argument aille bien plus loin.

Les transferts sont nécessaires lorsque les Canadiens réclament la création ou le maintien d'important programmes nationaux dans un secteur relevant officiellement de la compétence des provinces, lorsqu'ils souhaitent établir une plus grande harmonie entre les programmes provinciaux, ou lorsqu'ils estiment que l'intérêt national est mieux servi par un ensemble de normes communes qui seraient plus élevées que celles que chaque province pourrait établir de sa propre initiative, ou qui seraient différentes d'elles.

Le gouvernement fédéral peut alors supporter une certaine partie des dépenses dans le secteur visé, pourvu que chaque province se conforme à certaines normes et à certains objectifs nationaux.

Pourquoi le gouvernement national ou fédéral serait-il avisé d'influencer de la sorte les programmes provinciaux? L'une des raisons est bien connue : pour promouvoir l'efficience économique. Si la fédération est considérée comme une union économique, la mobilité de la main-d'oeuvre est une condition importante de sa réussite. Par exemple, si les Canadiens doivent se déplacer facilement d'une province à l'autre à la recherche des emplois les plus productifs, les systèmes pancanadiens d'enseignement, de soins de santé et d'aide sociale, conformes à certaines normes nationales, peuvent grandement faciliter cette mobilité.

L'autre raison a trait à l'équité. Il se pourrait que les Canadiens et Canadiennes demandent à l'État d'assurer à chaque citoyen et citoyenne un traitement plus équitable qu'il ne serait possible dans un régime ne comportant pas de transferts – tout particulièrement dans le contexte de la grande décentralisation de la fédération canadienne. Au Canada-même, on a souvent soutenu que la citoyenneté canadienne conférait, de façon inhérente, certains droits à l'ensemble des Canadiens. Suivant cette thèse, les Canadiens sont en droit de s'attendre à bénéficier de services de niveau comparable dans certains domaines essentiels, quel que soit le coin du pays où ils résident. Ce sont des droits pancanadiens, des éléments attachés essentiellement au statut de citoyen; tous les citoyens devraient donc pouvoir en retirer les mêmes bénéfices. Les services auxquels on se réfère le plus souvent comprennent la fourniture de services essentiels en matière de santé, d'enseignement, et de bien-être social. En contribuant financièrement à la prestation de ces services et en faisant de l'observation des normes nationales une condition de sa contribution à de tels programmes, le gouvernement fédéral a contribué à faire une réalité de l'accès des programmes nationaux à l'ensemble des Canadiens et Canadiennes.

Parallèlement, la diversité des besoins et préférences observés dans différentes parties du pays laisse supposer que les normes nationales ne devraient pas servir d'instrument aux fins de saper la capacité d'une province de mettre au point des biens et services publics qui répondent aux besoins et choix locaux dans les domaines de compétence provinciale. Le défi vise à établir un juste équilibre entre l'intérêt national et l'intérêt de chacune des provinces.

Cet élément sous-jacent aux transferts a joué un rôle important dans l'histoire canadienne. Il sous-tend le système actuel des transferts fédéraux qui viennent appuyer à l'échelle nationale notre système de soins de santé, celui de l'enseignement supérieur, et le réseau national d'aide aux personnes nécessiteuses. Il offre aussi le plus controversé des arguments en faveur des transferts, puisqu'il fait intervenir certains postulats fondamentaux au sujet de la signification de la citoyenneté canadienne et des limites qui séparent les compétences fédérales et provinciales.

APERÇU DES PRINCIPAUX TRANSFERTS

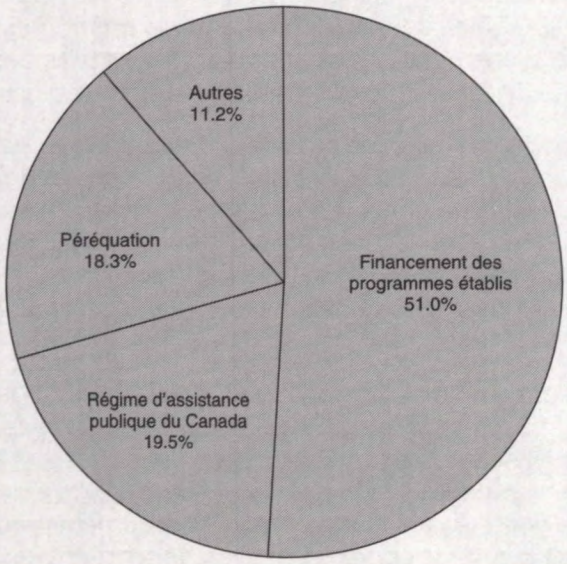
En 1994-95, le gouvernement du Canada transférera $41.9 milliards aux gouvernements des dix provinces et des deux territoires (graphique 1).

Ces transferts peuvent être classés de plusieurs manières. Certains d'entre eux sont prévus dans la Constitution, comme les subventions législatives adoptées en 1867, où la péréquation, qui a été enchâssée dans la Constitution en 1982.

D'autres transferts dépendent pour une bonne part du pouvoir de dépenser du gouvernement. C'est notamment le cas de ceux qui sont effectués dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE) pour les besoins des soins de santé et de l'enseignement supérieur, et qui par conséquent contribuent à l'existence de programmes provinciaux d'intérêt national. Les transferts prévus aux termes du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) aident les provinces, les territoires et les gouvernements locaux à fournir des services d'aide sociale aux Canadiens dans le besoin, et cela en conformité avec les grands objectifs nationaux. Parmi les nombreux autres programmes de transferts, on peut citer ceux qui visent à fournir un soutien général aux gouvernements territoriaux et à favoriser la réalisation de mesures conjointes avec les provinces dans les secteurs de compétence commune comme celui de l'agriculture.

Graphique 1

Ensemble des transferts fédéraux[1], 1994-95



[1] L'ensemble des transferts fédéraux se chiffre à $41.9 milliards. La péréquation associée aux transferts dans le cadre du FPE est comprise dans le FPE et exclue de la Péréquation.

Les programmes de transferts fédéraux peuvent également être classés selon que l'aide fournie est assortie ou non de conditions. Certains programmes posent pour condition que les provinces apportent un soutien financier à un secteur donné ou suivent les principes propres à un programme en particulier. Il existe à ce propos une distinction entre les programmes à fins précises (comme le RAPC) et ceux (comme la péréquation) dont l'objet est plus général.

L'aide financière accordée par le gouvernement fédéral aux provinces et territoires prend deux formes : des transferts en espèces et des transferts de points d'impôt. Sur les $41.9 milliards qui seront transférés en 1994-95, plus de $29 milliards seront versés en espèces. De plus, le gouvernement fédéral fournira $13.4 milliards supplémentaires sous forme de transferts de points d'impôt (voir : Qu'est-ce qu'un transfert de points d'impôt?).

QU'EST-CE QU'UN TRANSFERT DE POINTS D'IMPÔT?

Un transfert de points d'impôt consiste en la cession d'un «espace fiscal» par un palier de gouvernement à un autre, comme solution de remplacement aux transferts en espèces. Depuis 1960, le gouvernement fédéral a cédé à plusieurs reprises une partie de son espace fiscal aux provinces à titre de contribution à des programmes de compétence provinciale (par exemple la santé et l'enseignement supérieur) mais d'intérêt national.

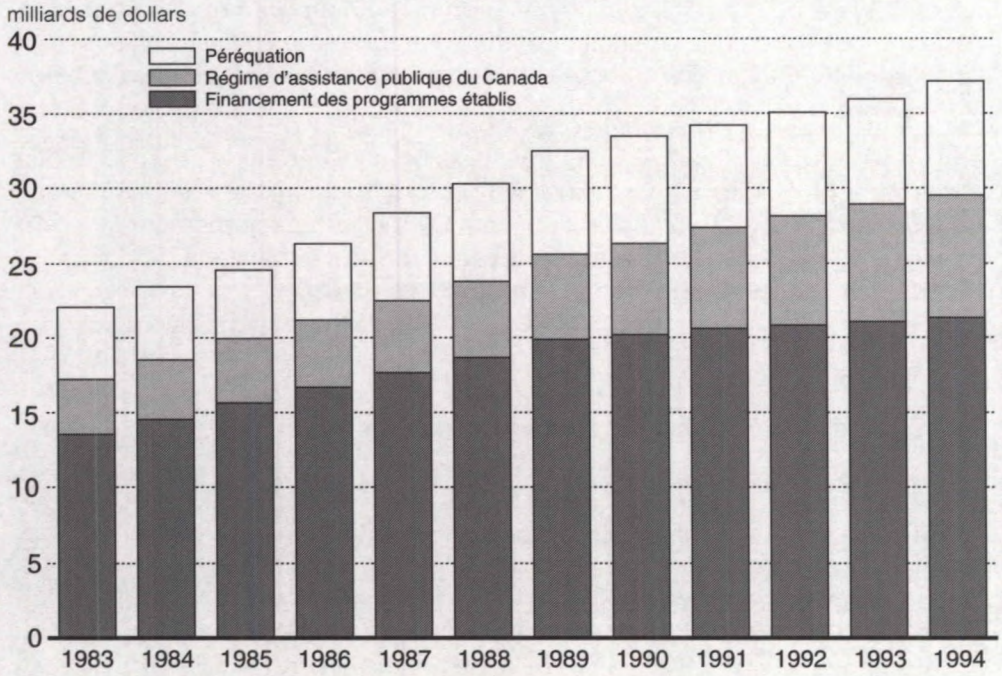
Il y a transfert de points d'impôt lorsque le gouvernement fédéral réduit ses taux d'imposition pour permettre aux provinces de hausser les leurs dans une même proportion. Comme tous les gouvernements concernés agissent de façon coordonnée, les changements apportés à la fiscalité se compensent les uns les autres et il n'y a pas de répercussions financières nettes pour le contribuable.

Le dernier transfert de points d'impôt s'est produit lorsque le FPE a été adopté, en 1977. À partir de l'année d'imposition 1977, le gouvernement du Canada a abaissé l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers selon des proportions convenues et les provinces ont augmenté le leur d'autant.

Depuis, aux termes du FPE, toutes les provinces reçoivent un transfert de 13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) et de 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés (IRS). De plus, le Québec a décidé de recevoir un abattement supplémentaire de 8.5 points d'IRP aux termes du FPE, et de 5 points d'IRP dans le cadre du RAPC. (Le Québec reçoit en outre un abattement de trois points pour d'autres programmes). Ainsi, le Québec reçoit, aux termes de ces programmes, un pourcentage plus élevé de ses droits que les autres provinces sous forme de transferts de points d'impôt que sous forme de transferts en espèces. Les droits totaux du Québec aux termes du FPE et du RAPC sont toutefois déterminés exactement de la même manière que pour les autres provinces.

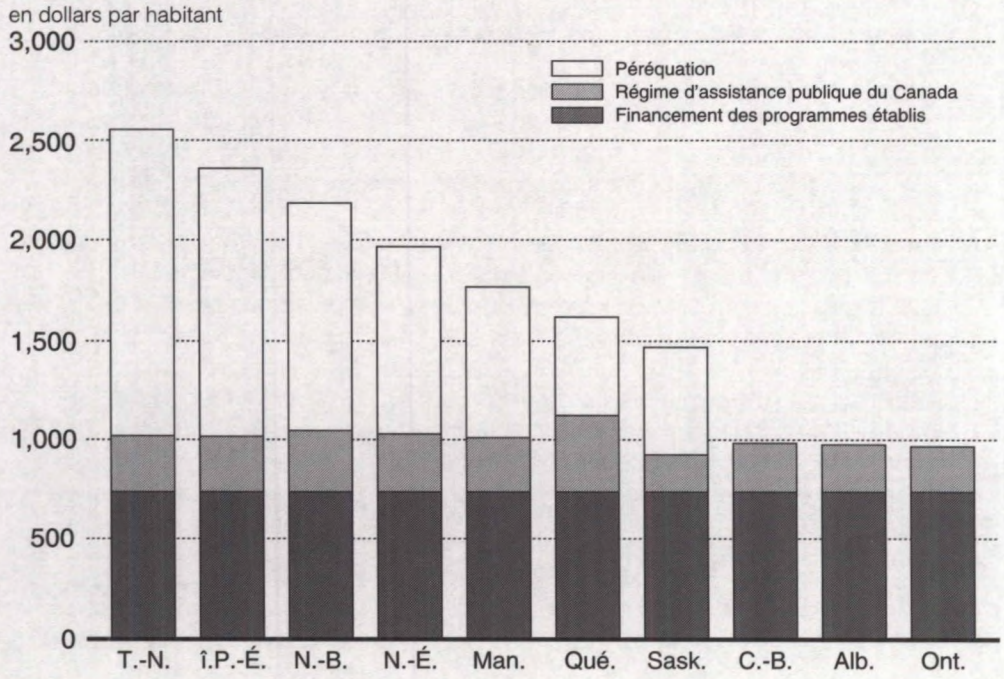
Graphique 2

Principaux transferts fédéraux, 1983-84 à 1994-95



Graphique 3

Principaux transferts fédéraux, 1994-95



Les trois grands programmes de transferts – Financement des programmes établis, Régime d'assistance publique du Canada et Péréquation – représentent environ 90 pour cent de tous les transferts fédéraux aux provinces, pour plus de $37 milliards en 1994-95 (graphique 2).

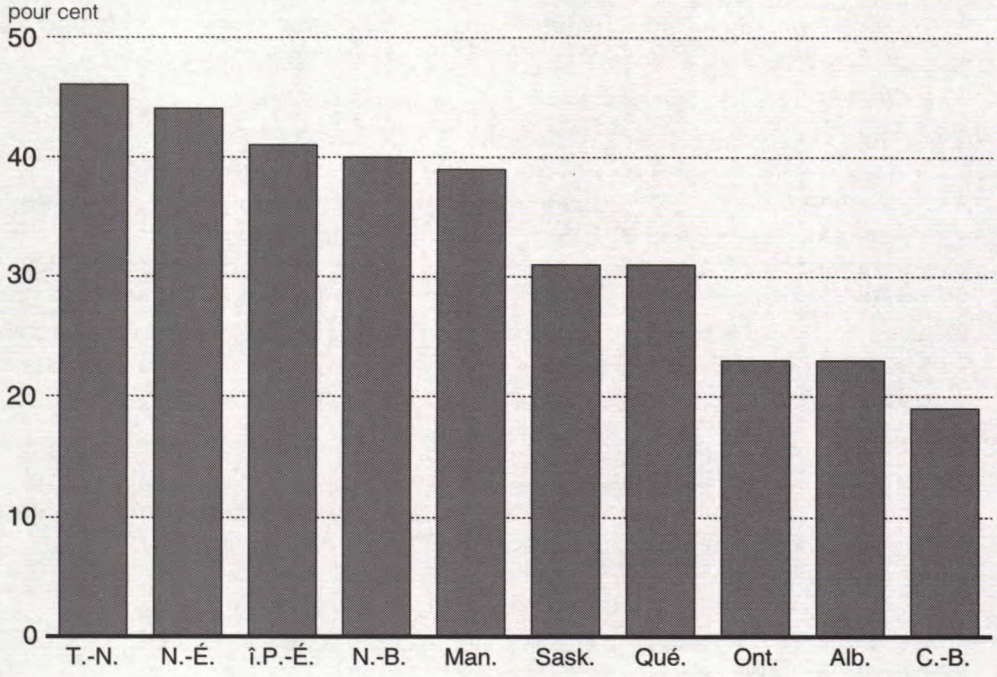
Les transferts en espèces et les transferts de points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces sont une partie très importante des budgets fédéral et provinciaux. En 1994-95, les seuls transferts en espèces représentaient plus de 24 pour cent des dépenses de programmes fédérales. De plus, les transferts de points d'impôt aux provinces ont pour effet de réduire les recettes fédérales de près de 11 pour cent par rapport à ce qu'elles seraient autrement.

Le graphique 3 fait ressortir le fait que les principaux transferts fédéraux sont des sources de revenu importantes pour les provinces, en particulier pour celles qui bénéficient de la péréquation.

Ces trois transferts représentent de 39 à 46 pour cent des recettes totales du Manitoba et des quatre provinces de l'Atlantique, et de 31 pour cent des recettes de la Saskatchewan et du Québec (graphique 4). Les principaux transferts représentent entre 19 et 23 pour cent environ des recettes totales des provinces plus riches que sont l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Graphique 4

Principaux transferts fédéraux en proportion des recettes provinciales, 1994-95



PÉRÉQUATION : LA TRADITION DU PARTAGE

Le système canadien de péréquation est sans doute une contribution «spécifiquement» canadienne sans équivalent en matière de fédéralisme financier. Il est également sans pareil parmi les principaux programmes de transferts fédéraux pour la raison que son objet est enchâssé dans la Constitution, au paragraphe 36(2) :

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

Le programme de péréquation prévoit que soient effectués des transferts en espèces du gouvernement fédéral aux provinces dont les capacités fiscales sont inférieures à la moyenne. Toutes les provinces ont la même responsabilité générale de fournir des services publics à leurs résidents, mais certaines d'entre elles sont plus à même de le faire que d'autres parce qu'elles bénéficient d'une assise économique plus apte à leur fournir des recettes. Les paiements de péréquation permettent de compenser les disparités financières entre les provinces, en donnant aux provinces bénéficiaires (y compris leurs gouvernements locaux) le moyen de financer certains niveaux de services qui imposeraient un fardeau fiscal moins élevé à leurs résidants que ne serait autrement exigé, pour fournir des niveaux de services raisonnablement comparables à ceux d'autres provinces (voir : Comment fonctionne la péréquation).

Les paiements de péréquation sont libres de toute condition : la façon dont ils sont dépensés est laissée à l'entière discrétion des provinces bénéficiaires. Le gouvernement fédéral ne dicte ni les niveaux de services publics que les provinces devraient maintenir, ni les niveaux d'imposition qu'elles devraient adopter. Chaque gouvernement provincial garde sa liberté de décision à ces sujets.

Le concept de partage, qui est à la source même de la péréquation, est aussi vieux que la fédération canadienne. Dans les premiers temps de la Confédération, les droits de douane et les taxes d'accise étaient la principale source de recettes publiques. L'octroi de ces sources de revenu au gouvernement fédéral, en 1867, a frappé plus particulièrement les provinces des Maritimes, puisque l'Ontario et le Québec tiraient toujours de la vente de terres des recettes substantielles leur permettant de financer leurs services publics. Le problème a été résolu par l'octroi de subventions législatives plus élevées à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

Des changements apportés par la suite au système de paiements du gouvernement fédéral aux provinces ont permis de fournir une aide spéciale. Cependant, les provinces des Maritimes et puis des Prairies se sont trouvées aux prises avec des problèmes plus graves lors de la crise financière des années 30. En conséquence, la Commission Rowell-Sirois a été créée en 1937 et chargée de recommander une restructuration financière de la fédération qui permettrait de remédier aux faiblesses que la Grande dépression avait fait apparaître.

COMMENT FONCTIONNE LA PÉRÉQUATION

Le graphique ci-dessus montre de quelle façon sont calculés les paiements de péréquation, exprimés par habitant. Ils sont calculés en fonction d'une formule définie par une loi fédérale qui met en balance la capacité globale de chaque province – ainsi que de ses gouvernements locaux – à obtenir des recettes au moyen des impôts et des taxes et des droits divers imposés par ces administrations. Cela comprend l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes de vente générales, les taxes sur l'essence, le tabac et l'alcool, les prélèvements relatifs aux ressources naturelles, l'impôt foncier et de nombreux autres impôts et taxes de moindre portée.

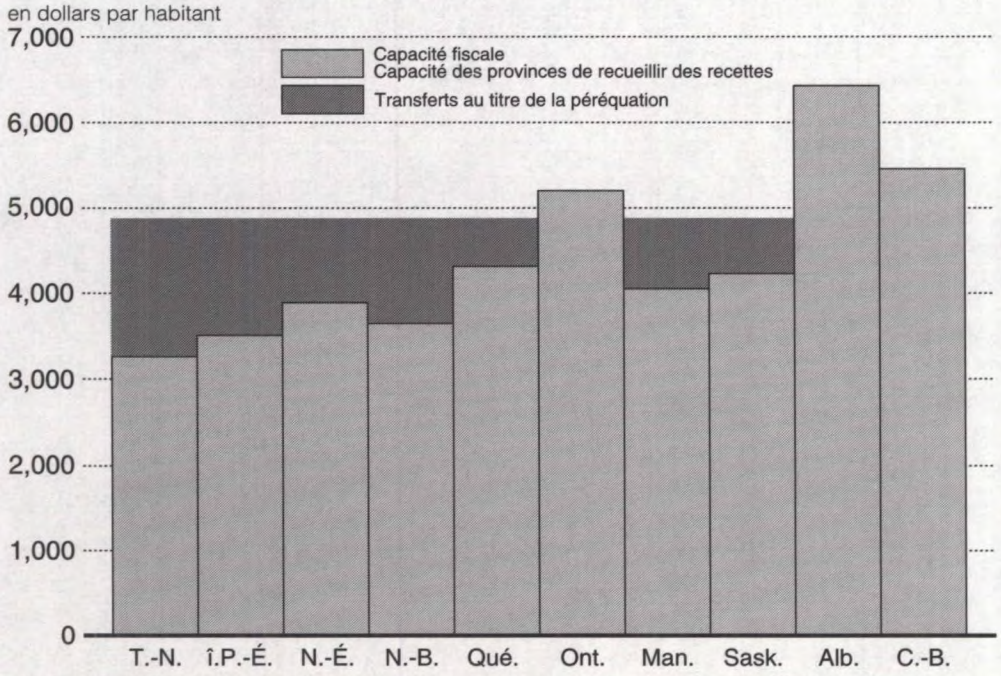
La comparaison de la capacité fiscale des différentes provinces est faite chaque année au moyen d'une estimation des recettes de chaque province si elles percevaient toutes les mêmes impôts et taxes et qu'elles appliquaient les mêmes assiettes fiscales et les mêmes taux d'imposition. Il faut pour cela élaborer un régime fiscal normalisé connu sous le nom de régime fiscal représentatif. Les recettes des gouvernements provinciaux-locaux sont classées dans ce régime selon 33 sources différentes, dont chacune a une assiette représentative de celles qui sont effectivement imposées par les provinces. La taille de ces assiettes est alors calculée pour chaque province et, en utilisant le taux d'imposition provincial moyen de chaque source, les recettes de chaque province sont calculées pour chaque source séparément et au total.

La péréquation due à une province est ensuite déterminée en comparant les recettes totales par habitant que chaque province recevrait dans le cadre du régime fiscal représentatif à une norme prescrite de recettes par habitant. Toute province dont les recettes par habitant sont inférieures à la norme prescrite par habitant bénéficie de la péréquation. Le montant reçu est égal au manque à gagner par rapport à la norme, multiplié par le chiffre de la population.

La norme prescrite de péréquation correspond aux recettes par habitant qui résulteraient de l'application du régime fiscal représentatif dans cinq provinces : l'Ontario, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Québec et le Manitoba. En 1994-95, la norme est de $4,874 par habitant. Elle est cependant assujettie à la disposition plafond qui limite le taux de croissance de la péréquation totale au taux de croissance de l'économie (PNB). La péréquation est également assortie de dispositions planchers qui protègent chaque province bénéficiaire contre une baisse annuelle subite de ses paiements de péréquation.

Graphique 5

Comment fonctionne la péréquation, 1994-95



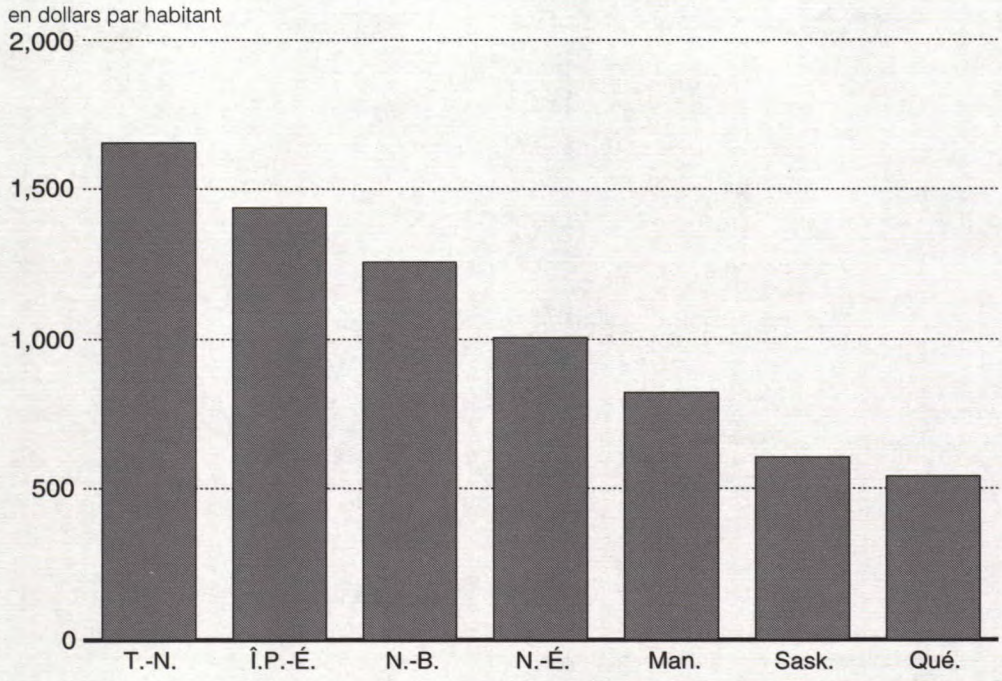
La Commission Rowell-Sirois a recommandé entre autres, dans son rapport, en 1941, que le gouvernement du Canada verse des subventions annuelles aux provinces pour répondre à leurs «besoins financiers». Il s'agissait de permettre aux provinces d'équilibrer leurs budgets et de fournir des services (comme l'enseignement et le bien-être social) selon une norme précise.

Les recommandations de la Commission n'ont pas été adoptées, mais les accords de location de domaine fiscal conclus pendant et après la guerre ont eu pour effet implicite d'assujettir à la péréquation les recettes provinciales tirées des domaines fiscaux loués par le gouvernement fédéral (revenu des particuliers, revenu des sociétés et impôt sur les successions). En 1957 un programme distinct a été adopté, lequel visait explicitement à assujettir à la péréquation ces trois impôts partagés, et cela qu'une province ait loué ou non ces domaines fiscaux au gouvernement fédéral.

Le programme de péréquation initial a été élargi en 1962, de façon à inclure les recettes tirées des ressources naturelles. En 1967, presque toutes les recettes autonomes des provinces ont été incluses à leur tour avec l'adoption du «régime fiscal représentatif» (qui sert de base au régime actuel). L'impôt foncier des gouvernements locaux a été instauré en deux étapes : les taxes scolaires en 1973, et les taxes municipales en 1982.

Graphique 6

Transferts au titre de la péréquation, 1994-95



Le programme de péréquation est habituellement accrédité pour des périodes de cinq années. Le programme de péréquation a été renouvelé récemment pour une période de cinq ans à compter du 1er avril 1994.

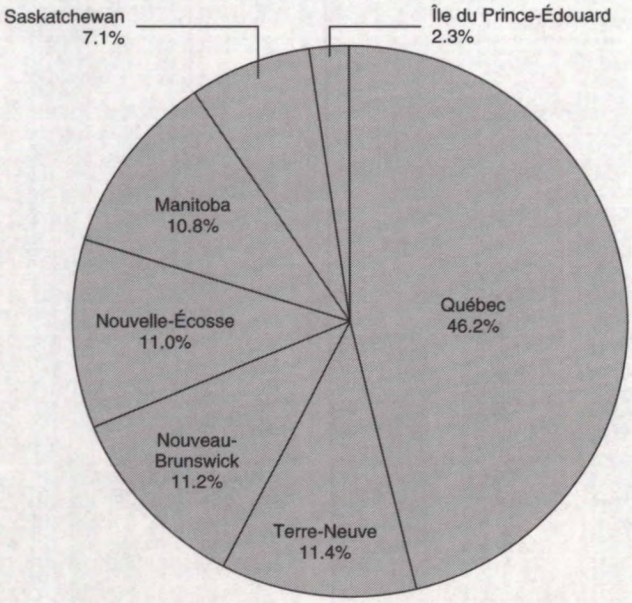
L'importance des transferts de péréquation dépend de la capacité fiscale et de la population de chaque province. En 1994-95, les paiements par habitant varieront de $1,655 à Terre-Neuve à $540 au Québec (graphique 6). L'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique ne reçoivent pas de paiements de péréquation parce que leur capacité fiscale (capacité à obtenir des recettes) les place au-dessus de la norme de péréquation.

Le Québec reçoit un paiement par habitant relativement peu élevé par rapport à celui des provinces de l'Atlantique parce qu'il a une capacité fiscale supérieure à la leur. Cependant, comme sa population est six fois plus nombreuse que celle de toute autre province bénéficiaire, son droit équivaut à près de la moitié du total des paiements de péréquation (graphique 7).

Le graphique 8 montre que le total des paiements de péréquation a augmenté rapidement, passant de $5.2 milliards en 1983-84 à $8.5 milliards cette année, soit un taux de croissance annuel moyen de 4.5 pour cent.

Graphique 7

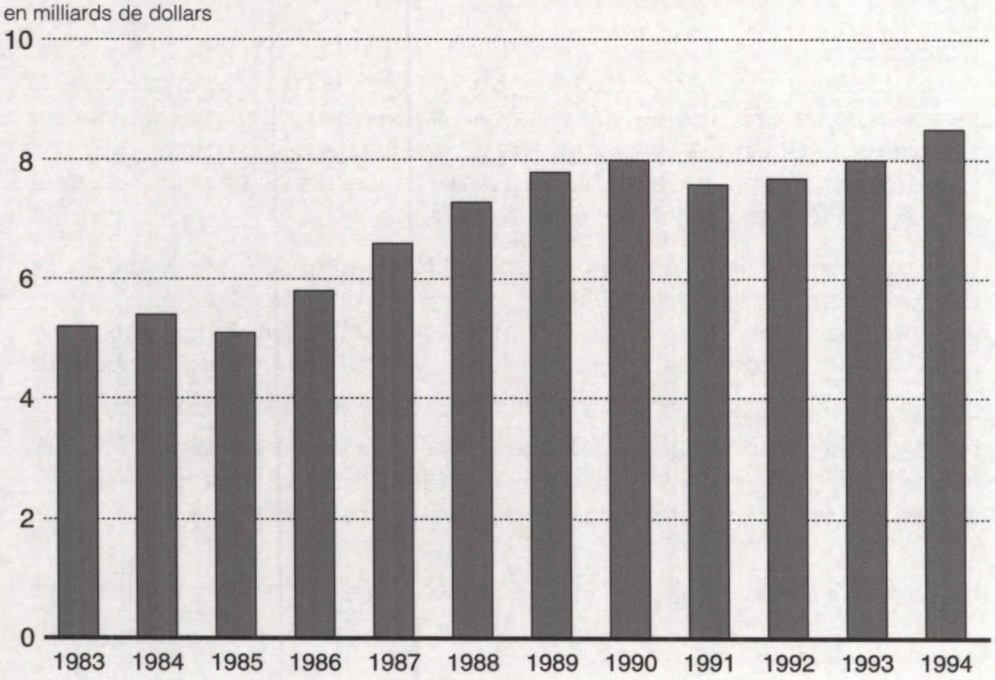
Répartition de la péréquation par province[1], 1994-95



[1] Total des transferts de péréquation : $8.5 milliards.

Graphique 8

Croissance des transferts de péréquation, 1983-84 à 1994-95



FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS : AIDE À L'ASSURANCE-SANTÉ ET À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le Financement des programmes établis (FPE) est le plus important programme de transferts fédéraux aux provinces. Il totalisera plus de $21 milliards en 1994-95, et il accorde une aide financière à toutes les provinces au titre de l'assurance-santé et de l'enseignement supérieur.

Le Financement des programmes établis (FPE) a été instauré en 1977 sous forme de financement global pour remplacer le système de partage des frais établi dans le cadre des programmes d'assurance-hospitalisation, d'assurance-santé et de l'enseignement postsecondaire. On trouvera ci-après un bref aperçu de l'évolution de ces ententes afin de mieux comprendre les arrangements actuels.

Enseignement postsecondaire (EPS)

Le gouvernement fédéral s'est fortement engagé sur le plan financier en matière d'enseignement postsecondaire après la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'un grand nombre d'anciens combattants ont eu la possibilité de suivre un programme d'enseignement universitaire à titre de prime de démobilisation. Au début des années 50, il était urgent d'élargir le système canadien des universités et collèges. Tant la demande de diplômés universitaires que le nombre de futurs étudiants connaissaient une croissance rapide. Toutefois, tel que mentionné, l'aide financière fédérale s'adressait essentiellement aux anciens combattants et était en diminution.

En 1951, par suite des recommandations de la Commission Massey, le gouvernement fédéral a commencé à accorder des subventions directes aux universités, même si l'enseignement était officiellement de la compétence des provinces. Le Québec, en particulier, s'est opposé à ce nouveau rôle joué directement par le gouvernement fédéral dans le financement des institutions d'enseignement provinciales. En conséquence, en 1961, le gouvernement du Canada a transféré au Québec 1 pour cent du revenu imposable des sociétés pour que cette province dispose des ressources financières nécessaires au versement de subventions équivalentes à ses institutions d'enseignement.

En 1967, les ententes de partage des frais de l'EPS ont été révisées. Aux termes du nouveau programme, le gouvernement fédéral transférait à toutes les provinces des montants équivalant à 50 pour cent des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire (ou un montant spécifique par habitant, s'il était supérieur à 50 pour cent dans une province). Ces ententes de partage des frais ont pris la forme de transferts de points d'impôt et de versements en espèces dans toutes les provinces. Dans le cadre de ce système, les provinces conservaient toute la marge de manoeuvre voulue pour structurer leur réseau d'établissements d'enseignement postsecondaire (voir : Le système d'enseignement canadien).

En 1977, les ententes de partage des frais de l'EPS ont été regroupées dans le cadre du FPE, des «programmes établis» semblables étant créés dans le domaine de l'assurance-santé.

LE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT CANADIEN

L'enseignement, depuis la maternelle jusqu'à l'université, coûte maintenant plus de $55 milliards par an aux Canadiens. Plus de 90 pour cent de cette somme provient des gouvernements, ce qui en fait la troisième source de dépenses publiques après l'assurance-santé et le bien-être social. Par conséquent, le Canada est l'un des pays de l'OCDE qui consacre le plus d'argent à ce secteur.

Quelque 28 pour cent de la facture totale de l'enseignement au Canada est dépensé au niveau postsecondaire. Cela équivaut à des dépenses légèrement supérieures à $15 milliards, représentant l'équivalent d'environ 2 pour cent du produit intérieur brut du Canada.

L'enseignement postsecondaire est une responsabilité des gouvernements provinciaux et territoriaux. Au fil des ans, chaque administration locale a élaboré son propre système d'enseignement postsecondaire. Aujourd'hui, un réseau de plus de 200 collèges communautaires et 69 universités implantés dans toutes les régions du Canada fournit des services d'enseignement supérieur à 1.3 million d'étudiants à temps plein et à temps partiel. En outre, ces institutions emploient quelque 65,000 enseignants à temps plein.

Avec des investissements d'une telle ampleur et un taux aussi élevé de participation des Canadiens à l'enseignement postsecondaire (l'un des taux parmi les plus élevés du monde), les réalisations de la population canadienne en matière d'enseignement connaissent une croissance rapide. Par exemple, en 1961, pas plus d'un adulte canadien sur 15 (6.5 pour cent) avait un niveau d'instruction postsecondaire et 3 pour cent d'entre eux détenaient un diplôme universitaire. En 1991, plus des 40 pour cent de la population de 15 ans et plus étaient inscrits à un programme d'apprentissage ou avaient suivi des cours dans un collège ou dans une université, et plus de 10 pour cent détenaient un baccalauréat ou un diplôme supérieur. La tendance se maintiendra, car plus de 100,000 nouveaux diplômés universitaires s'ajoutent chaque année au 1.9 million de diplômés recensés en 1986.

Sources : Statistique Canada : *Données avancées sur l'enseignement*, nº cat. 81-220, septembre 1993; *Niveau de scolarité et fréquentation scolaire*, nº cat. 93-328, mai 1993.

Assurance hospitalière et médicale

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement du Canada a proposé de partager les frais d'un programme national d'assurance-santé avec les provinces. Les provinces se sont opposées aux propositions parce qu'il n'y avait pas un personnel et des installations suffisants pour assurer un service efficace. L'offre du gouvernement fédéral a été remplacée par des subventions à la construction d'hôpitaux et par une aide aux facultés de

médecine et installations de formation. Au milieu des années 50, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan étaient toutes deux en mesure d'opérer et de financer leurs propres programmes d'assurance-hospitalisation universelle prépayés. Toujours désireux de lancer un programme à l'échelle nationale, le gouvernement fédéral a offert de partager la moitié des coûts de programmes semblables dans toutes les provinces, et le partage des frais a été lancé en 1958. En 1964, des transferts additionnels de points d'impôt ont été proposés pour financer la plupart des régimes d'assurance-hospitalisation dont les frais étaient partagés. Seul le Québec a accepté cette forme de financement.

En 1972, des régimes d'assurance médicale financés par les deux paliers de gouvernement avaient été établis dans toutes les provinces. En 1977, les services d'assurance-hospitalisation et d'assurance médicale (regroupés ultérieurement sous le terme de «services de santé assurés»), de même que les services de soins de santé prolongés (le gouvernement fédéral ayant offert de contribuer au financement des soins de santé non critiques, dont les soins à domicile et les soins dans des maisons de repos) ont été regroupés dans le cadre du financement global du nouveau FPE.

Partage des frais ou financement global?

À l'origine, le gouvernement fédéral contribuait au financement des programmes d'assurance-santé et d'enseignement en partageant les frais admissibles des provinces. Les transferts fédéraux étaient fondés sur les dépenses consacrées par les provinces à certains secteurs bien définis de programmes et les taux de partage des frais étaient les suivants :

- 50 pour cent de la moyenne nationale des frais de l'assurance médicale,
- 25 pour cent des frais de la province et 25 pour cent de la moyenne nationale des frais dans le cas de l'assurance-hospitalisation, et
- 50 pour cent des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire, avec un minimum par habitant.

Dans les faits, la part du gouvernement fédéral représentait approximativement 50 pour cent des frais des programmes définis à l'échelle nationale, mais par suite de ces formules, tant les parts que les montants par habitant ont varié, parfois très sensiblement, d'une province à l'autre et d'un programme à l'autre (voir : La question des «parts»).

Le partage des frais a permis de mettre en oeuvre ces nouveaux programmes à l'échelle nationale et d'assurer des services de qualité comparable dans toutes les provinces. Après «l'établissement» des programmes, un certain nombre de problèmes ont toutefois vu le jour.

Comme elles nécessitaient le calcul des dépenses provinciales admissibles, les ententes de partage des frais sont devenues difficiles à administrer et ont eu tendance à faire obstacle au changement et à l'innovation. Par exemple, l'assurance-hospitalisation excluait les frais des hôpitaux psychiatriques et des sanatoriums ayant pour vocation le traitement de la tuberculose parce que

LA QUESTION DES «PARTS»

Bon nombre de Canadiens croient qu'il fut un temps où les gouvernements fédéral et provinciaux «partageaient» tous les frais d'assurance-santé et d'enseignement supérieur à parts égales. En fait, la «part» du gouvernement du Canada n'a jamais représenté 50 pour cent exactement des dépenses provinciales, dans aucune province, dans le cadre d'aucun de ces programmes. Cela était attribuable à deux principales raisons : les règles de partage différaient d'un programme à l'autre et les dépenses des provinces dans ces secteurs n'étaient pas toutes admissibles pour déterminer le montant de l'aide fédérale.

Les ententes de partage des frais de l'assurance-hospitalisation (à partir de 1958), de l'assurance médicale (à partir de 1968) et de l'enseignement postsecondaire (à partir de 1967) ne s'appliquaient qu'à des secteurs de dépenses définis et admissibles. Par exemple, les hôpitaux psychiatriques et les sanatoriums n'ont jamais été inclus dans les ententes de partage des frais en matière d'assurance-hospitalisation, puisque ces services étaient déjà fournis par les provinces à tous les Canadiens en 1957. Les ententes de partage des frais de l'enseignement postsecondaire portaient sur les frais de fonctionnement des établissements d'enseignement (non sur les dépenses des gouvernements provinciaux). En fait, dans le cadre des ententes de partage des frais de l'enseignement postsecondaire, trois provinces recevaient un paiement minimal par habitant plutôt qu'une part des frais.

En ce qui concerne les règles de partage des frais, toutes les provinces recevaient 50 pour cent des dépenses nationales (et non des leurs) consacrées à l'assurance médicale par habitant, et 25 pour cent de leurs propres dépenses auquel s'ajoutait 25 pour cent de la moyenne nationale par habitant des dépenses d'assurance-hospitalisation.

En raison des diverses définitions des frais, des formules différentes de partage des frais, des chevauchements par habitant et des plafonds de croissance des dépenses, la part des frais d'assurance-hospitalisation du gouvernement fédéral, lorsque le régime de partage des frais a pris fin, variait de 47 à 60 pour cent, celle de l'assurance médicale, de 41 à 75 pour cent, et celle de l'EPS, de 43 à 76 pour cent.

Avec l'instauration du financement global pour les paiements de transferts aux provinces au titre du Financement des programmes établis en 1977, les contributions fédérales ont cessé de dépendre des dépenses provinciales dans les secteurs de programmes.

Tous les gouvernements ont convenu de mettre fin aux ententes de partage des frais et de les remplacer par un financement global équivalent par habitant. Bien qu'il existe des différences de définition entre l'assurance-santé et l'enseignement postsecondaire pour ce qui est du financement global, il n'y a plus lieu d'effectuer de tels calculs pour évaluer les parts des gouvernements fédéral et provinciaux. Les contributions fédérales n'ont pas de lien avec les frais de chaque programme et, par conséquent, on ne tient plus de données sur les «frais partageables».

ces deux types d'établissement étaient déjà financés en totalité par les gouvernements provinciaux et ce, dans toutes les provinces. Or, par suite de la découverte de nouveaux médicaments, il est devenu de moins en moins nécessaire de faire une distinction pour les sanatoriums, de sorte que les frais relatifs à cette exclusion étaient pratiquement impossibles à calculer.

Comme les ententes de partage des frais n'avaient à l'origine aucune date d'expiration, les décisions du gouvernement fédéral d'engager des dépenses importantes dépendaient en fait des provinces. Par conséquent, le gouvernement fédéral a instauré des mécanismes spéciaux de contrôle des frais en 1972. Par suite de ces mécanismes, les gouvernements provinciaux étaient moins en mesure de prévoir et de contrôler leurs frais nets.

Parallèlement, certaines provinces jugeaient que le partage des frais se traduisait par une intrusion non-souhaitée du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence fondamentalement provinciale. Au Québec, par exemple, les règles comptables fédérales relatives aux frais de fonctionnement de l'EPS imposaient un fardeau administratif accru parce que le concept des nouveaux collèges communautaires (les Cégeps) ne cadrait pas aisément avec la réglementation fédérale.

Comme les provinces avaient des priorités et des capacités fiscales différentes, elles avaient des dépenses différentes. Par conséquent, l'aide par habitant fournie par le gouvernement fédéral était à la fois inégale et sans rapport clair avec le besoin. Certaines provinces dont les systèmes administratifs étaient plus efficients ou efficaces, ou dont les programmes étaient peut être moins nécessaires, se jugeaient traitées de façon inéquitable parce qu'elles recevaient moins par habitant que d'autres provinces souvent plus riches.

Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement fédéral et les provinces ont convenu de remplacer les ententes de partage des frais par un financement global. Le financement global regroupait l'aide fédérale au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire. Depuis 1977, la croissance des contributions fédérales aux provinces pour ces programmes "établis" ne dépend plus des dépenses des provinces.

Le financement global permet aux provinces de disposer de la marge de manoeuvre voulue pour répartir les contributions fédérales. Ainsi, bien que l'aide du gouvernement fédéral au titre du FPE vise l'assurance-santé et l'enseignement postsecondaire et que des chèques distincts soient émis pour chacun de ces deux secteurs, les provinces ont toute latitude pour dépenser les paiements de transferts fédéraux en fonction de leurs besoins et priorités.

Il n'existe pas de conditions nationales qui s'appliquent aux programmes provinciaux d'enseignement postsecondaire, mais cinq principes généraux ont été inclus dans les lois initiales sur l'assurance-hospitalisation, les services diagnostiques et les soins médicaux, et repris par la suite dans la *Loi canadienne sur la santé* de 1984 à l'égard des programmes d'assurance-santé provinciaux :

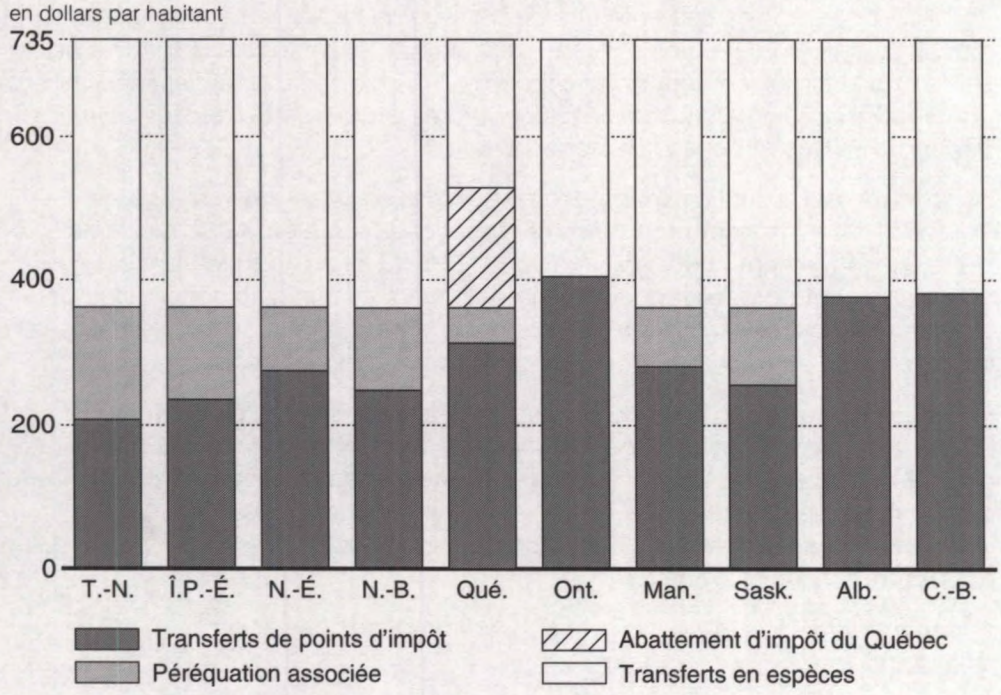
- ***universalité*** : tous les résidents du Canada doivent avoir droit à des services;

- ***intégralité*** : tous les services nécessaires sur le plan médical doivent être couverts;
- ***accessibilité*** : les services doivent être fournis à des conditions uniformes, et rien ne doit entraver un accès raisonnable aux services. Les dispositions particulières concernant la surfacturation et les tickets modérateurs relèvent de ce principe;
- ***transférabilité*** : les personnes doivent continuer d'être couvertes si elles s'absentent temporairement de leur province;
- ***administration publique*** : les régimes d'assurance-santé doivent être administrés par des organismes publics à but non lucratif.

Entre la fin des années 70 et le début des années 80, certaines provinces ont autorisé les médecins à facturer leurs patients pour des montants dépassant les paiements qu'ils recevaient de la province. Dans certains cas, les provinces ont imposé elles-mêmes des tickets modérateurs sur le recours aux installations de santé. Le gouvernement du Canada a fait valoir que ces pratiques revenaient à faire obstacle à l'accès aux services, ce qui était en violation des principes du FPE. Par conséquent, la *Loi canadienne sur la santé* a été adoptée en 1984. Cette loi énonçait clairement les principes sous-tendant l'assurance médicale et prévoyait que les provinces seraient pénalisées pour des sommes équivalentes par la retenue de paiements de transfert dans le cadre du FPE, si elles autorisaient la surfacturation par les médecins ou imposaient des tickets modérateurs. En 1987, toutes les provinces qui autorisaient les tickets modérateurs ou la surfacturation avaient

Graphique 9

Comment fonctionne le FPE, 1994-95



éliminé ces pratiques. En 1991 était adopté un projet de loi, conférant au gouvernement fédéral le pouvoir de bloquer, si cela s'avérait nécessaire, tout versement effectué dans le cadre des transferts fédéraux, en cas de non-respect des principes de la *Loi canadienne sur la santé*.

La structure de base du FPE n'a pratiquement pas changé depuis 1977 (voir : Comment fonctionne le FPE). La composante du FPE relative à l'indemnisation au titre du programme de garantie du revenu de 1972 a été éliminée en 1982, et au cours des années suivantes, le taux global de croissance du FPE a été abaissé en fonction des restrictions budgétaires fédérales. Dans le budget de février 1990, le gouvernement fédéral a annoncé que les paiements de transferts par habitant au titre du FPE seraient gelés pendant deux ans dans le cadre d'un vaste train de mesures de contrôle des dépenses. Le budget de février 1991 a prolongé ce gel jusqu'en 1994-95.

Le budget fédéral de février 1994 annonçait qu'aucune nouvelle mesure restrictive ne serait appliquée au volet santé du FPE durant le processus de réforme des régimes de santé (voir : Les transferts et la réforme de la sécurité

COMMENT FONCTIONNE LE FPE

Le graphique ci-dessus illustre comment est calculé le Financement des programmes établis (FPE), par habitant. Le calcul est fondé sur le droit total par habitant de chaque province qui est identique pour toutes les provinces. Il équivaut à la contribution fédérale nationale moyenne par habitant aux termes des ententes de frais partagés en 1975 à laquelle s'ajoutent $20 par habitant au titre des services de soins de santé prolongés (à compter de 1977), indexés sur la croissance de l'économie canadienne, telle que mesurée par le PNB par habitant. À compter de 1986, le taux d'escalation a été ramené à deux points de pourcentage en deçà du coefficient d'indexation du PNB. Le budget fédéral de 1989 a réduit le taux d'escalation à trois points en deçà du coefficient d'indexation du PIB. Toutefois, cette mesure a été supplantée par le Plan de contrôle des dépenses. Dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses, de 1990-91 à 1994-95, le droit par habitant est gelé au niveau de 1989-90.

Ensuite, la valeur actuelle des transferts de points d'impôt par habitant aux provinces (13.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point de l'impôt sur le revenu des sociétés) est calculée, ainsi que la péréquation qui y est associée. Ce montant est versé aux provinces dans le cadre du programme de péréquation.

Enfin, les points d'impôt assujettis à la péréquation transférés à chaque province sont soustraits du droit total par habitant et le reste (multiplié par la population) est versé en espèces à chaque province.

Dans le cadre d'une entente offerte en 1964 à l'ensemble des provinces, le Québec a décidé de recevoir un transfert de points d'impôt additionnel (8.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers) à l'égard de l'assurance-hospitalisation. Tel qu'indiqué ci-avant, la valeur actuelle de ce montant est déduite du droit total du Québec afin de déterminer la valeur du transfert en espèces.

sociale). Comme pour le volet santé du FPE, le volet enseignement postsecondaire du FPE recommencera à croître en 1995-96 au taux du PIB moins trois points de pourcentage.

Malgré les contraintes récentes imposées à leur croissance de 1977-78 à 1994-95, les paiements de transferts du FPE au titre de l'assurance-santé et de l'enseignement postsecondaire sont passés de $6.7 milliards à $21.4 milliards, soit une hausse annuelle moyenne de près de 7.1 pour cent.

LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA : VENIR EN AIDE AUX CANADIENS DANS LE BESOIN

Grâce au Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement fédéral aide les provinces à défrayer le coût des services d'aide sociale et de bien-être aux Canadiens dans le besoin. Les programmes provinciaux d'aide sociale sont le «dernier recours» du système de sécurité sociale du Canada; ils fournissent une aide financière aux personnes qui sont le plus dans le besoin lorsque leur revenu ou le recours à d'autres programmes de soutien du revenu (comme l'assurance-chômage, les allocations de sécurité de la vieillesse et les régimes de pension privés ou publics) sont épuisés, non disponibles ou insuffisants.

En aidant les provinces à s'occuper des Canadiens dans le besoin, le Régime d'assistance publique du Canada fait un apport important au filet de sécurité sociale du Canada. Les principaux objectifs du Régime d'assistance publique du Canada sont de contribuer à la prestation par les provinces :

- de taux adéquats d'aide sociale et de soins dans des établissements pour les personnes dans le besoin; et
- de services de bien-être dont l'objet est d'atténuer, d'éliminer ou de faire obstacle aux causes et aux incidences de la pauvreté, de la négligence des enfants ou de la dépendance à l'égard de l'aide publique.

Avant l'adoption du Régime d'assistance publique du Canada en 1966, l'aide financière fédérale aux provinces à l'intention des Canadiens dans le besoin était en grande partie catégorielle. L'aide s'adressait à des groupes aisément identifiables, comme les personnes âgées, les aveugles, les personnes handicapées et les chômeurs pouvant travailler.

Aux termes des ententes signées par les provinces conformément au Régime d'assistance publique du Canada, les provinces ont convenu de venir en aide aux Canadiens dans le besoin pour répondre aux besoins plutôt que remédier à leur cause. En outre, les provinces doivent inclure le droit d'appel dans leur législation sur l'aide et elles ne doivent pas restreindre l'admissibilité en imposant une période de résidence dans la province (voir : Le Régime d'assistance publique du Canada). Le gouvernement fédéral acceptait quant à lui de partager à 50-50 le financement de toutes les dépenses provinciales admissibles.

En 1990-91, dans le cadre du Plan de contrôle des dépenses fédérales, la croissance annuelle des contributions au titre du RAPC versées aux provinces non admissibles à la péréquation (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) a été plafonnée à 5 pour cent par année, mais n'a été assujettie à aucune limite dans le cas des autres provinces. À la suite du budget fédéral de février 1991, ce plafonnement a été prolongé jusqu'en 1994-95. Malgré cette contrainte, le RAPC demeure un mécanisme qui permet au gouvernement fédéral d'ajuster automatiquement le montant de son aide lorsque les besoins d'aide sociale provinciale augmentent.

Pour les provinces assujeties au plafond de croissance de cinq pour cent (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique), les ratios de partage des coûts effectifs ont été réduits. (Les provinces bénéficiaires de péréquation demeurent admissibles au partage 50/50.)

Le budget de février 1994 annonçait que les droits de chaque province au titre du RAPC à compter de 1995-96 ne dépasseront pas ceux de 1994-95 jusqu'à ce que le régime soit réformé dans le cadre de la refonte de la sécurité sociale (voir : Les transferts et la réforme de la sécurité sociale).

LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) découle d'une loi fédérale adoptée en 1966, et qui permet au gouvernement fédéral d'assumer la moitié des frais des dépenses provinciales et municipales admissibles consacrées à l'aide sociale et aux services de bien-être.

Le régime avait initialement pour objet d'encourager, grâce au partage à parts égales des frais entre le fédéral et les provinces, l'implantation au Canada d'un système de bien-être social complet et intégré qui fournit une aide financière aux personnes dans le besoin et qui favorise l'essor et le maintien des services sociaux. En 1991-92, plus de 2½ millions de Canadiens dans le besoin ont bénéficié des programmes d'aide sociale soutenus par le RAPC. Les personnes handicapées, les mères célibataires, les enfants, les personnes âgées et les chômeurs étaient au nombre des bénéficiaires. Un million d'autres Canadiens ont bénéficié d'un large éventail de services de bien-être dont la garde des enfants, les personnes au foyer et la réadaptation.

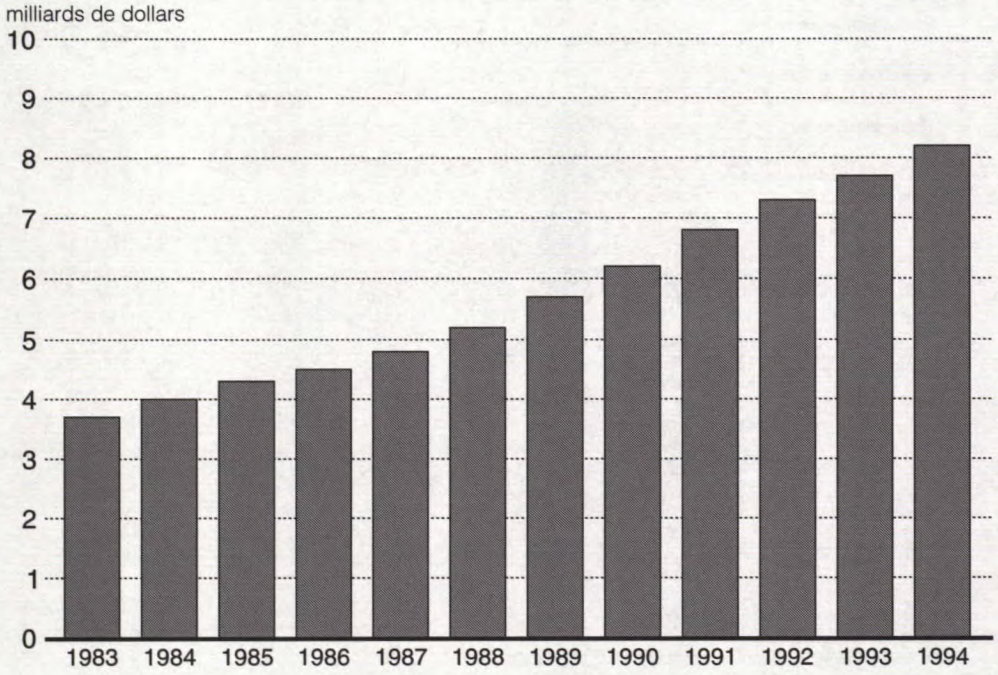
La loi et les règlements régissant le RAPC, ainsi que les ententes officielles types signées par le gouvernement fédéral et les provinces et territoires définissent les conditions du partage des frais. Le gouvernement fédéral précise les conditions auxquelles il partage les frais, mais les provinces sont les seules responsables de l'administration de leurs programmes d'aide et de services sociaux, ce qui comprend l'élaboration, l'éventail, les conditions d'admissibilité et les méthodes de prestation des services de ces programmes. Les provinces doivent d'abord assumer la totalité des frais du programme avant d'avoir droit à un remboursement des frais aux termes du RAPC.

Au cours de la dernière décennie, l'ensemble des paiements de transferts au titre du RAPC a connu une croissance régulière, passant de $3.7 milliards en 1983-84 à plus de $8 milliards cette année (graphique 10).

La répartition de paiements de transferts au titre du RAPC (graphiques 11 et 12) entre les provinces dépend simplement du niveau des dépenses provinciales, à l'exception du plafonnement du taux de croissance annuel. Les niveaux des dépenses des provinces dépendent à leur tour des besoins d'aide sociale dans la province considérée, de la structure des programmes d'aide provinciaux et de la capacité fiscale de la province.

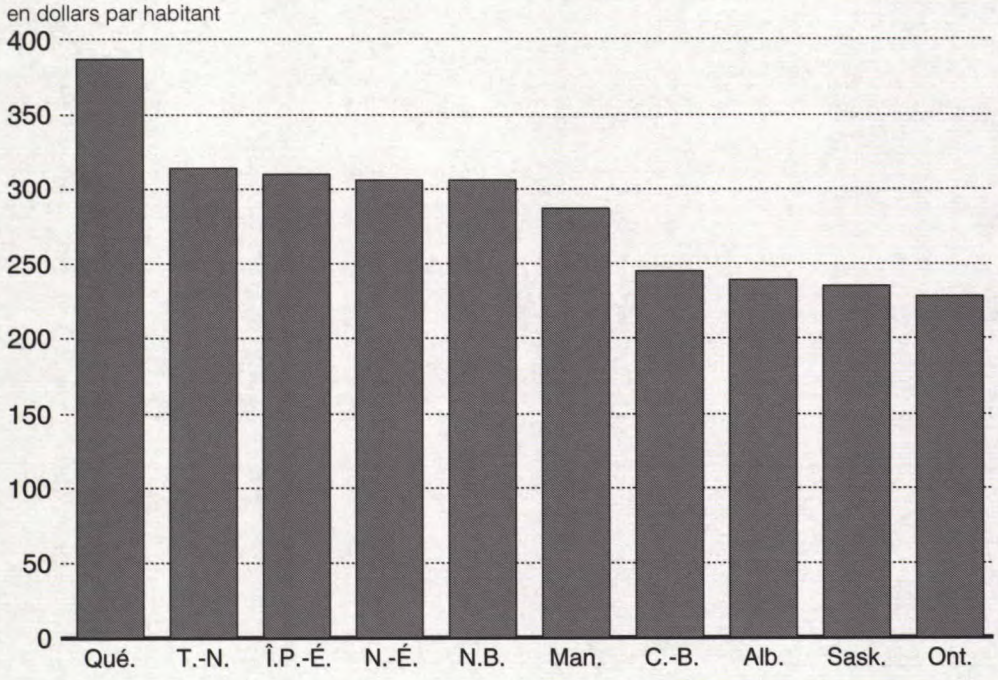
Graphique 10

Croissance des transferts au titre du RAPC, 1983-84 à 1994-95



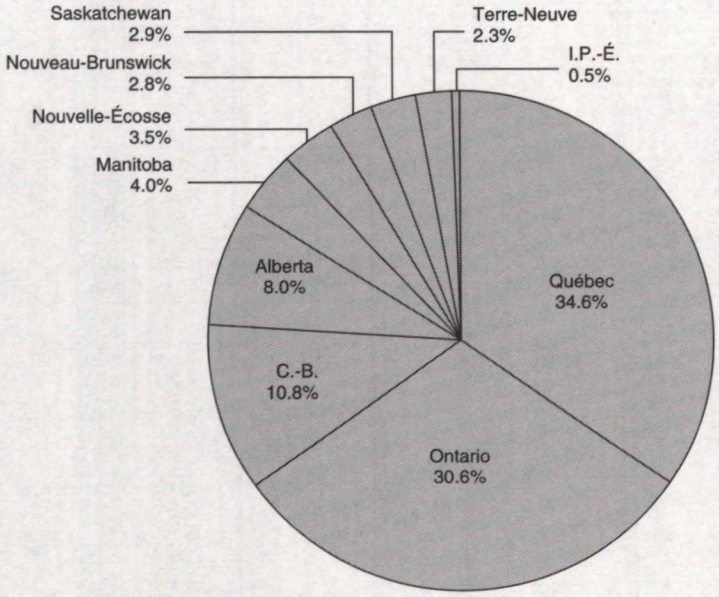
Graphique 11

Transferts au titre du RAPC, 1994-95



Graphique 12

Parts provinciales du RAPC[1], 1994-95



[1] Total des transferts au titre du RAPC : $8.2 milliards.

LES AUTRES PAIEMENTS DE TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AUX PROVINCES

À ces principaux programmes de transferts s'ajoutent d'autres paiements de transferts du gouvernement fédéral aux provinces totalisant quelque $4.7 milliards. Le tableau 1 fournit la ventilation des plus importants de ces autres transferts.

Tableau 1
Autres transferts 1993-94

	(millions de dollars)
Financement des territoires	1,193.0
Infrastructure	687.0
Régime d'assurance du revenu brut	487.0
Subventions tenant lieu d'impôts fonciers	435.0
Autres	351.0
Divers – santé et bien-être	310.0
Transport	260.0
Langues officielles dans l'enseignement	255.0
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	237.0
Jeunes délinquants	158.0
Impôt sur dividendes d'actions privilégiées	150.0
Justice	93.0
Subventions législatives	40.0
Total	4,656.0

Les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ne sont pas admissibles à la péréquation en 1994-95. Ils reçoivent plutôt, selon une formule de calcul, une aide financière qui dépassera $1.1 milliard en 1992-93 pour leur permettre de fournir dans le Nord un éventail de services publics comparables à ceux offerts par les gouvernements provinciaux (voir : Comment sont financés les gouvernements territoriaux).

Plus de $430 millions sont versés sous forme de subventions tenant lieu d'impôts fonciers aux administrations locales et provinciales au titre des services qu'elles fournissent aux installations fédérales. Les subventions tenant lieu d'impôts fonciers sur les installations de l'État sont en ce moment bloquées de manière à ne pas dépasser leur niveau de 1992-93. Des paiements de moindre envergure sont effectués au titre, notamment, de l'assurance-récolte, des langues officielles, de l'enseignement, de la justice, et des transports.

COMMENT SONT FINANCÉS LES GOUVERNEMENTS TERRITORIAUX

Les subventions versées dans le cadre des ententes de financement par formule représentent le principal paiement de transfert du gouvernement du Canada à chacun des gouvernements territoriaux. Les territoires ont également droit à des paiements de transferts au titre du FPE et du RAPC, comme les provinces.

Pendant de nombreuses années, les gouvernements territoriaux ont négocié avec le gouvernement fédéral des subventions annuelles au titre des dépenses de fonctionnement et d'immobilisations. Toutefois, à la fin des années 70, le gouvernement fédéral a pris en considération les aspirations des gouvernements territoriaux qui souhaitaient une plus grande autonomie, responsabilité et obligation de rendre compte à leurs habitants. La formule de péréquation ne convenait pas dans le cas des territoires, parce que la norme provinciale n'était pas suffisante pour y financer des services en raison des coûts plus élevés, d'une population plus petite et éparpillée, et d'autres problèmes particuliers au grand Nord.

Dans le cadre du financement par formule, qui a été instauré en 1985-86, les subventions à chacun des gouvernements territoriaux sont calculées de façon à représenter la mesure entre les besoins de dépenser de chacun des gouvernements territoriaux et leurs recettes admissibles. Les besoins de dépenser sont déterminés à partir d'un montant de base (calculé à partir des besoins de 1982-83) qui est indexé chaque année. Les recettes admissibles comprennent une mesure de la capacité des gouvernements territoriaux de recueillir des recettes autonomes et certains paiements de transferts fédéraux.

Le programme a été renouvelé pour cinq ans en 1990-91. On estime qu'en 1993-94, les paiements de transferts s'élèveront à $830 millions dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et à $277 millions dans le cas du Yukon.

En outre, le gouvernement fédéral protège les provinces contre une baisse rapide de leurs recettes par suite d'une récession. Dans le cadre du programme de stabilisation financière, le gouvernement fédéral a versé $174 millions à la Colombie-Britannique pour 1982-83 et $419 millions à l'Alberta pour 1986-87 en raison des récessions qu'ont connues ces provinces dans les années 80; et il a versé $227 millions à l'Ontario pour 1990-91 en raison de la dernière récession essuyée par cette province (voir : Comment fonctionne la stabilisation). Plus récemment, le gouvernement fédéral a reçu de nombreuses réclamations pour 1991-92 et 1992-93. Toutes les réclamations des provinces sont évaluées conformément à la loi. Le ministre des Finances a la possibilité d'effectuer des paiements provisoires durant la période d'évaluation de la réclamation.

COMMENT FONCTIONNE LA STABILISATION

Toute province qui enregistre une baisse, en termes annuels, de ses recettes par suite d'une récession a le droit de demander au gouvernement fédéral une aide au titre de la stabilisation financière.

Pour déterminer le montant de l'aide que peut recevoir une province à ce titre, le ministère des Finances analyse les recettes de la province durant l'année où la baisse a été enregistrée ainsi que pendant l'année précédente. Les recettes sont rajustées pour éliminer l'effet de modifications discrétionnaires du régime fiscal provincial. Ces rajustements sont nécessaires pour s'assurer que les paiements de stabilisation visent à dédommager les provinces pour une récession, non pour les décisions discrétionnaires ayant pour effet d'abaisser les taux d'imposition. Comme les recettes tirées des ressources sont de par leur nature plus volatiles que d'autres sources de revenu, la stabilisation, dans le cas des recettes tirées des ressources, n'est versée que si la baisse annuelle est supérieure à 50 pour cent.

Plusieurs provinces ont reçu des transferts de stabilisation : la Colombie-Britannique, pour 1982-83; l'Alberta, pour 1986-87; l'Ontario, pour 1990-91. En outre, des paiements provisoires ont été accordés à diverses provinces pendant qu'on procédait à l'examen de leurs réclamations de 1991-92 et 1992-93.

LES TRANSFERTS ET LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les principaux programmes de transferts d'aujourd'hui ont été instaurés dans les années 60 et 70, alors que la situation économique et financière du Canada était bien différente. Les principaux transferts devront évoluer davantage pour se mettre au diapason des nouveaux défis, besoins et priorités des années 90, et notamment de la situation financière à laquelle sont confrontées tous les gouvernements au Canada.

Le gouvernement du Canada se lance dans une importante réforme du régime de sécurité sociale du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ce réexamen – qui comprend l'assurance-chômage, le Régime d'assistance publique du Canada, les programmes de formation, le soutien à l'apprentissage et à l'enseignement postsecondaire, les prestations aux enfants, etc. – exigera que l'on repense les transferts intergouvernementaux qui contribuent au financement du système de sécurité sociale du Canada. La réforme a pour objectif de mettre en place, d'ici 1996-97, un régime qui servira mieux les Canadiens et Canadiennes, qui favorisera les possibilités pour tous et l'effort plutôt que la dépendance, et qui coûtera moins cher aux contribuables Canadiens.

Pour faciliter les efforts de réforme des deux paliers d'administration publique au cours des deux prochaines années, le budget de 1994 établit les paramètres financiers d'une réforme de la politique sociale et définit un régime de transferts stable et prévisible pour la période menant jusqu'à la mise en oeuvre des réformes.

Premièrement, aucune nouvelle restriction ne sera appliquée au financement du volet santé du FPE pendant la période de renouvellement du programme de santé. Le gouvernement continuera de coopérer avec les provinces à maîtriser les coûts afférents à la santé, conformément aux principes énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé*.

En second lieu, les droits des provinces au titre du Régime d'assistance publique du Canada en 1995-96 ne pourront excéder les niveaux de 1994-95. Après deux ans (en 1996-97), la réforme devra faire en sorte que les transferts de sécurité sociale (le Régime d'assistance publique du Canada et le volet enseignement postsecondaire du FPE) ne dépasseront pas les niveaux d'aujourd'hui; cela traduira une épargne minimale de $1.5 milliard en 1996-97, par rapport au niveau qu'ils auraient atteint autrement. La réforme de la sécurité sociale a comme autre objectif important de rétablir une plus grande équité dans le soutien financier qu'apporte le gouvernement fédéral au régime de sécurité sociale dans toutes les régions du Canada.