Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80

Mémoire soumis
au groupe de travail parlementaire
sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces

Par l'honorable Allan J. MacEachen
vice-premier ministre et
ministre des Finances

le 23 avril 1981

Res.
HJ793
C361

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

N° de cat. F 2-52/1981 F

ISBN 0-662-91201-2

Fin/TB Library - Bibliothèque Fin/CT
3 0145 00082111 3

HJ793
C361
ex.3

Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80

Mémoire soumis
au groupe de travail parlementaire
sur les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces

Par l'honorable Allan J. MacEachen
vice-premier ministre et
ministre des Finances

le 23 avril 1981

FINANCE - TREASURY BOARD
LIBRARY
free MAY 29 1981
BIBLIOTHÈQUE
FINANCES CONSEIL DU TRÉSOR

Ce Mémoire est disponible dans les deux langues officielles

Pour exemplaires: Division de l'Information
Ministère des Finances Canada
Ottawa (Ontario) (K1A 0G5)
(613) 992-1573

TABLE DES MATIERES

	Page
MEMOIRE	
Introduction	1
La nature des accords fiscaux actuels	3
L'état actuel du fédéralisme fiscal	7
La nécessité de nouvelles approches	12
Les questions fondamentales	13
Les accords fiscaux et la stratégie budgétaire du gouvernement	19
La question fondamentale: l'équilibre fiscal	20
Documentation supplémentaire sur les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces	21

LES RELATIONS FISCALES FEDERALES-PROVINCIALES DANS LES ANNEES 80

1. INTRODUCTION

Je remercie tout d'abord le Groupe de travail de m'avoir invité à inaugurer ses audiences publiques et de m'avoir donné l'occasion de faire part aux députés et à l'ensemble des Canadiens de mes réflexions sur l'état actuel et l'orientation future du fédéralisme fiscal au Canada. Le gouvernement a entamé, en consultation avec les provinces, un examen des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, comme il le fait tous les cinq ans depuis 35 ans. Cet examen, qui doit se terminer d'ici le 1er avril 1982, déterminera largement la nature des relations fiscales entre nos deux ordres de gouvernement pendant la majeure partie des années 80. Je n'ai donc guère besoin d'insister sur l'importance de votre mandat; j'aimerais cependant indiquer précisément pourquoi son importance est si grande, selon moi.

La première raison tient à la nature même du fédéralisme fiscal: les relations fiscales intergouvernementales constituent un élément central et irremplaçable de notre régime fédéral. Elles assurent une liaison essentielle entre les deux ordres de gouvernement; elles le font en permettant toute la flexibilité qu'exige une répartition efficace des pouvoirs de taxer, de dépenser et de légiférer qui sont prescrits par la Constitution. Ainsi, les relations fiscales déterminent les moyens par lesquels les gouvernements fédéral et provinciaux, par des actions conjointes ou coordonnées, poursuivent un certain nombre de politiques essentielles au maintien de notre union politique et au bon fonctionnement de notre union économique. Ces grands objectifs relèvent de trois grandes catégories, auxquelles correspondent les principaux éléments des relations fiscales intergouvernementales: l'harmonisation fiscale, la coordination des politiques économiques et fiscales, et les virements intergouvernementaux. Je reviendrai sur chacun de ces éléments.

Par conséquent, chaque fois que le Parlement modifie les fondements législatifs des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, comme il doit le faire au moins tous les cinq ans, il change un élément fondamental de notre union politique et économique.

Cela m'amène à la deuxième raison pour laquelle le mandat de votre Groupe de travail est d'une importance cruciale. Les éléments les mieux connus des accords fiscaux sont évidemment les transferts considérables d'impôt et d'espèces que, comme le Parlement l'a décidé, le gouvernement fédéral doit verser aux provinces. En 1981-82, ces transferts s'élèveront à environ $19 milliards. A eux seuls, les

transferts d'espèces représenteront à peu près $14 milliards pendant l'exercice, soit plus de 20 pour cent des dépenses budgétaires approuvées par le Parlement. De plus, la plus forte proportion de ces transferts est régie par des dispositions statutaires qui sont normalement en vigueur pour cinq ans et rendent extrêmement difficile un changement des priorités du gouvernement.

Ainsi, les virements intergouvernementaux occupent une place très importante dans la planification budgétaire à moyen terme du gouvernement. Une fois que la législation pertinente est en vigueur, les obligations financières créées par ces transferts limitent considérablement les fonds que le Parlement pourrait affecter à d'autres secteurs, y compris à ceux qui relèvent de sa compétence exclusive et auxquels le gouvernement pourrait accorder une importance prioritaire. Il s'ensuit que les conclusions et les recommandations du Groupe de travail n'influeront pas seulement sur les négociations fédérales-provinciales devant mener à la révision par le Parlement de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Elles auront également une influence sur la planification budgétaire globale et l'affectation des ressources au niveau fédéral pendant les cinq exercices de 1982-83 à 1986-87.

Par conséquent, il n'est que juste que des députés soient chargés d'étudier les accords fiscaux et de faire des recommandations à ce sujet. C'est pourquoi le gouvernement a accepté d'établir ce Groupe de travail et j'ai annoncé le 25 février que nous ne ferions pas de propositions fermes aux provinces avant d'avoir reçu votre rapport. Cela ne nous empêchera évidemment pas de poursuivre entre temps nos consultations avec les gouvernements provinciaux.

Il est important que les Canadiens soient bien informés au sujet des accords fiscaux et, en général, de l'évolution des relations fiscales fédérales-provinciales. Si les Canadiens ne se sont pas intéressés davantage à ces questions, c'est peut-être parce que les accords fiscaux fonctionnent très bien. C'est peut-être aussi parce que trop de gens se sont persuadés que ces accords sont beaucoup trop compliqués pour le profane. Je pense que cette conception n'est pas fondée et je vous assure que la nature et les objectifs fondamentaux des accords fiscaux sont assez faciles à comprendre. Je suis convaincu que cette indifférence n'est pas souhaitable, parce que les réalisations remarquables du fédéralisme canadien dans ce domaine risqueraient d'en souffrir dans les années à venir.

Le mandat du Groupe de travail est donc encore plus important à cause du besoin d'informer le public canadien de ce qui est en jeu dans la révision des accords fiscaux. A cet égard, je suis très heureux que le mandat du Groupe de

travail ait été modifié pour lui permettre de tenir des audiences dans les diverses régions du pays. Vous verrez ainsi que les situations fiscales des divers gouvernements provinciaux accusent de grandes différences, que certains tirent des recettes énormes de l'exploitation des ressources naturelles tandis que pour d'autres cette source de revenu est négligeable, que le rendement des impôts directs est beaucoup plus élevé dans certaines provinces que dans d'autres grâce à la concentration et à la productivité des industries des ressources, des activités manufacturières et des activités de service sur leur territoire. Vous verrez que les régimes fiscaux des provinces présentent des caractéristiques particulières qui reflètent les conditions ou les préférences locales.

Autrement dit, vous constaterez que la diversité du Canada est non seulement linguistique, ethnique et culturelle, mais aussi économique et fiscale -- et qu'il faudra absolument tenir compte de ce facteur en élaborant les accords fiscaux des années 80. Malgré son échéancier serré, le Groupe de travail voudra sans doute consulter les gouvernements provinciaux, et les autres intéressés. Il va sans dire que le Groupe de travail peut compter sur mon entière collaboration dans ses entreprises.

Il serait peut-être utile maintenant de faire part au Groupe de travail de l'évaluation portée par le gouvernement sur l'état actuel du fédéralisme fiscal au Canada. Il m'incombe aussi en qualité de ministre des Finances de souligner l'importance cruciale des accords fiscaux qui s'appliqueront à partir de l'exercice 1982-83 pour le succès de la stratégie budgétaire que j'ai annoncée en octobre dernier. Enfin, je tenterai de cerner les questions qui, à notre avis, sont les plus critiques dans la situation actuelle et sur lesquelles le gouvernement serait particulièrement désireux d'avoir l'avis du Groupe de travail.

2. LA NATURE DES ACCORDS FISCAUX ACTUELS

Je dois évidemment commencer par les arrangements en place. Ils se composent des trois éléments étroitement intégrés que j'ai déjà mentionnés.

Parlons d'abord de l'harmonisation fiscale. Ses principaux éléments permettent au gouvernement fédéral et aux provinces d'exercer leurs pouvoirs respectifs d'imposition d'une façon qui favorise l'harmonisation fiscale et qui rende moins complexe le régime d'impôt sur le revenu. Ils réduisent aussi sensiblement les frais de perception des impôts et simplifient la tâche du contribuable. Ces résultats sont obtenus principalement au moyen des accords de perception fiscale, d'après lesquels le gouvernement fédéral perçoit pour le compte des provinces les impôts sur le revenu des particuliers établis par toutes les provinces sauf le Québec,

de même que les impôts sur le revenu des sociétés de sept provinces -- l'Ontario, le Québec et l'Alberta étant les exceptions.

L'application de ces accords exige une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces -- chose dont le public canadien, je le crains, n'est guère au courant. En 1981-82, le gouvernement fédéral cotisera pour plus de $9 milliards d'impôts provinciaux sur le revenu et les remettra aux provinces participantes. Sauf des frais d'administration nominaux pour certains crédits d'impôt, cette perception des impôts provinciaux est gratuite. Cela représente donc une économie appréciable pour les contribuables provinciaux. Un rôle extrêmement important est joué aussi par les règles qui régissent l'attribution du revenu des sociétés faisant affaire dans plusieurs provinces, la détermination de la province de résidence des particuliers aux fins de l'impôt et la répartition de leur revenu d'entreprise gagné dans d'autres provinces. Ces règles ont été acceptées jusqu'ici par toutes les provinces non participantes et sont donc applicables à l'ensemble du Canada.

Certains arrangements intergouvernementaux constituent d'autres exemples de l'harmonisation fiscale. D'après la Loi sur les subventions aux municipalités, le gouvernement verse des subventions en remplacement d'impôts fonciers municipaux et provinciaux sur les propriétés fédérales dans tout le pays. Les subventions s'élèveront à $160 millions en 1981-82. En vertu des accords de réciprocité fiscale, le gouvernement a conclu avec les six provinces situées le plus à l'est des ententes d'après lesquelles il acquitte, comme s'il était taxable, les taxes provinciales à la consommation et les droits d'immatriculation des véhicules. Les paiements relevant de ce programme représenteront plus de $130 millions en 1981-82. En contrepartie, les provinces participantes paient les taxes fédérales de vente et d'accise.

La deuxième composante des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, peut-être la moins connue, est la coordination économique et fiscale. Sans être officielle ni avoir de fondement législatif, elle joue un rôle important dans la gestion conjointe et l'examen périodique des deux autres éléments. Ce mécanisme de coordination repose principalement sur les réunions que tiennent régulièrement, au moins une fois par an et habituellement avant la période des budgets, les ministres des Finances fédéral et provinciaux, afin d'étudier les perspectives économiques et d'envisager l'orientation budgétaire la plus appropriée pour les deux ordres de gouvernement. Un comité permanent de hauts fonctionnaires s'occupe de questions techniques relatives surtout aux accords fiscaux et prépare un ensemble commun d'information et d'analyse économiques pour les réunions ministérielles.

Lors de ces réunions pré-budgétaires, les ministres s'intéressent surtout à la situation budgétaire et aux intentions d'emprunt des onze gouvernements pour l'année à venir, c'est-à-dire aux aspects macroéconomiques de la coordination fiscale et économique. Les préparatifs de ces réunions et leurs suites donnent lieu à des consultations intensives entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux sur toute une gamme de questions économiques et fiscales. Ces consultations s'ajoutent à des contacts quotidiens portant sur l'administration des accords de perception fiscale et des transferts intergouvernementaux. Les prévisions fiscales et les hypothèses économiques sous-jacentes préparées conjointement, qui servent à la planification budgétaire des deux ordres de gouvernement, sont un résultat concret de ces consultations.

Une bonne partie des travaux préparatoires visant à coordonner la participation provinciale au programme de contrôle des salaires et des prix de 1975 avait été effectuée dans le cadre de cette structure. C'est là aussi que fut organisée la mesure économiquement innovatrice, mais politiquement difficile, représentée par la réduction de taxes de vente de 1978. Il existe une quantité d'autres consultations et arrangements intergouvernementaux qui portent surtout sur les aspects microéconomiques de la coordination économique et fiscale. De plus, des efforts ont été déployés à l'occasion pour structurer la coordination fédérale-provinciale de façon plus formelle, comme dans le cas des consultations à plusieurs niveaux qui menèrent aux conférences des Premiers ministres sur l'économie en 1978.

L'efficacité de ces arrangements est un peu masquée par leur caractère informel et confidentiel et par le caractère conflictuel que le fonctionnement politique du fédéralisme imprime souvent à ses manifestations publiques. Certains pourraient donc tenir pour négligeables les progrès accomplis depuis une vingtaine d'années. Le fait que nos onze gouvernements puissent maintenant préparer leurs budgets et aménager leurs grandes politiques économiques à la lumière d'hypothèses économiques et de projections fiscales communes est une réalisation de taille qui, en soi, a rendu les orientations budgétaires du gouvernement fédéral et des provinces plus compatibles.

Le troisième et le plus connu des éléments des accords fiscaux fédéraux-provinciaux est constitué des virements intergouvernementaux, d'après lesquels le gouvernement fédéral verse aux provinces, à diverses fins, des transferts en espèces et en points d'impôt, avec ou sans conditions. Les trois principaux programmes sont ceux que le Groupe de travail a le mandat d'étudier: ils représentent environ 90 pour cent du total des virements. En voici une brève description.

Le programme de péréquation fiscale prévoit des paiements annuels sans condition aux provinces qui ont une capacité fiscale inférieure à la moyenne et, par conséquent, une capacité inférieure à la moyenne de financer des services publics. Le but de la péréquation est de permettre à ces provinces d'offrir un niveau raisonnable de services publics sans devoir recourir à une fiscalité trop lourde. La péréquation ne vise pas à redistribuer les recettes provinciales. En 1981-82, six gouvernements provinciaux recevront des paiements de péréquation s'élevant à $3.6 milliards. Les montants par habitant varient selon les provinces, en fonction de leur capacité fiscale, allant de $765 pour l'Ile-du-Prince-Edouard à $291 pour le Québec. Le texte législatif prévoyant la péréquation fiscale est la Partie I de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Le financement des programmes établis (FPE) prévoit une contribution fédérale égale par habitant à tous les gouvernements provinciaux pour le financement de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie, des services complémentaires de santé et de l'enseignement postsecondaire. En 1981-82, la contribution fédérale s'élèvera à environ $470 par habitant. La valeur totale des contributions, qui prennent la forme de versements d'espèces et de transferts d'impôt, sera de $11.4 milliards pendant cet exercice. Les paiements d'espèces nécessiteront des déboursés fédéraux de quelque $6.4 milliards, tandis que les transferts fiscaux réduiront les recettes fédérales de $5.0 milliards. Non seulement ces arrangements permettent de financer en commun des programmes établis, mais ils assurent également une certaine harmonisation entre les systèmes provinciaux de soins de santé. Je tiens à souligner que, même si les contributions fédérales au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire ont perdu de leur caractère conditionnel lorsque le partage des frais a fait place en 1977 au financement global et même si le financement de l'enseignement postsecondaire n'a jamais été assorti de conditions, la partie "santé" des transferts dépend encore beaucoup du respect par les provinces des conditions énoncées dans une loi fédérale administrée par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le fondement légal des paiements du FPE se trouve à la Partie VI de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, tandis que l'autorisation et les conditions des versements en espèces pour l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie figurent dans la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, ainsi que dans la Loi sur les soins médicaux.

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) stipule que le gouvernement fédéral doit supporter la moitié des dépenses engagées par les gouvernements provinciaux pour les services sociaux et le soutien du revenu. Le principal critère d'admissibilité est que les dépenses provinciales doivent être fonction des "besoins" des bénéficiaires. En 1981-82, les contributions fédérales au titre du RAPC s'élèveront à $2 milliards, somme à laquelle il faut ajouter la valeur d'un transfert fiscal au Québec dans le cadre des accords de non participation, soit environ $300 millions.

Voilà donc les principaux éléments des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces derniers sont liés par de nombreux autres liens financiers, dont plusieurs sont décrits dans le matériel supplémentaire qui accompagne ma présentation. Certains autres éléments de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis sont assez importants, même s'ils n'entraînent pas de dépenses fédérales; aussi le Groupe de travail voudra-t-il peut-être les étudier. Je fais allusion par exemple aux dispositions de la Loi concernant la stabilisation et la garantie des recettes provinciales, que plusieurs ministres des Finances ou trésoriers provinciaux trouvent assez utiles lorsqu'ils doivent négocier un emprunt. A mon avis, cependant, le Groupe de travail aurait intérêt à se concentrer sur les principaux arrangements actuellement examinés par les gouvernements fédéral et provinciaux. Avant d'aborder certaines des questions relatives à ces accords, j'aimerais les replacer dans le contexte plus général des relations fiscales entre nos deux ordres de gouvernement. Où en est actuellement le fédéralisme fiscal au Canada? Comment a-t-il évolué au cours des dernières décennies? Quelle direction devraient prendre à l'avenir les relations fiscales fédérales-provinciales? C'est à ces questions fondamentales que j'essaierai maintenant de répondre.

3. L'ETAT ACTUEL DU FEDERALISME FISCAL

Le système des finances publiques est en évolution constante au Canada depuis 1867. Bien que plusieurs des modifications les plus anciennes aient eu une influence profonde, les grands éléments du système actuel se sont dégagés depuis la fin des années 50. Cela vaut dans une large mesure pour le régime fiscal, qui met l'accent sur les impôts directs, les impôts indirects et les droits sur les ressources naturelles, et encore plus pour les virements intergouvernementaux, qui mettent l'accent sur les subventions inconditionnelles et les subventions globales.

Le système actuel des virements intergouvernementaux est pour l'essentiel le fruit de l'évolution intervenue depuis 1957. Depuis cette date, les transferts fédéraux en

espèces aux provinces sont passés de $300 millions à environ $14 milliards par an. Cela est dû à trois facteurs principaux:

a) un système complet de péréquation fiscale a été mis en place;

b) le système de virements a servi à promouvoir le financement conjoint et l'harmonisation des programmes de santé, de bien-être social et d'enseignement postsecondaire; et

c) divers autres programmes de tranferts ont été lancés, par exemple en matière de développement économique et d'harmonisation fiscale.

Depuis 1957, le gouvernement fédéral a plus que quadruplé l'espace fiscal mis à la disposition des provinces dans le domaine de l'imposition directe des particuliers -- en partie, au moyen de transferts de points d'impôt permettant aux provinces de financer leurs dépenses notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation. Tandis que les provinces occupaient cet espace fiscal supplémentaire, elles cherchaient à obtenir plus d'influence sur le régime fiscal, ce qui a été considérablement facilité par les accords de perception fiscale. Ainsi, en même temps que les transferts d'espèces et de points d'impôt augmentaient, le gouvernement fédéral assouplissait un grand nombre des conditions détaillées imposées au début des accords.

Les provinces ont donc obtenu une plus grosse part des recettes et plus de souplesse. Elles sont devenues financièrement beaucoup plus fortes par rapport au gouvernement fédéral. De 1959 à 1979, la part du gouvernement fédéral dans l'ensemble des recettes du secteur public est tombée de plus de 58 pour cent à moins de 46 pour cent, tandis que la part des administrations provinciales et locales passait de 42 à 54 pour cent. La baisse de la part fédérale est encore plus spectaculaire si l'on tient compte des virements intergouvernementaux. Alors qu'en 1959 le gouvernement fédéral obtenait plus de 52 pour cent du total des recettes publiques après les virements, cette proportion était tombée à moins de 34 pour cent en 1979.

L'équilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces

Devant cette évolution, certains observateurs ont conclu à l'existence d'un "déséquilibre fiscal intergouvernemental" au Canada. Il n'existe aucune définition précise ou généralement admise d'un "déséquilibre fiscal intergouvernemental". Cette expression veut normalement dire qu'un pallier de gouvernement enregistre un déficit ou un excédent important et persistant par rapport au solde d'un autre pallier de gouvernement.

Cette opinion semble parfois être renforcée par la coïncidence suivante: le déficit fédéral actuel correspond à peu près à l'ensemble des transferts fédéraux en espèces aux provinces. Une caractéristique notable des dernières années a été la détérioration de la situation financière du gouvernement fédéral, au point où sa capacité de mettre en oeuvre de nouvelles politiques est devenue très limitée. Simultanément, le déficit global des provinces s'est transformé en excédent. Les sept provinces privées de recettes pétrolières et gazières continuent d'enregistrer un déficit, mais celui-ci a été relativement stable dans l'ensemble.

L'équilibre fiscal entre provinces: l'apparition d'un "dualisme fiscal"

L'équilibre fiscal comporte une dimension inter-provinciale autant que fédérale-provinciale. L'augmentation énorme des recettes provinciales tirées des ressources naturelles a jusqu'ici bénéficié presqu'entièrement à trois provinces, laissant les sept autres à l'écart. C'est ainsi qu'est apparue une situation que certains appellent le "dualisme fiscal", où certaines provinces sont beaucoup plus à l'aise que d'autres. En fait, une très forte proportion des nouvelles recettes provenant des ressources est allée à une seule province, l'Alberta. Le fossé qui sépare maintenant l'Alberta des autres provinces est probablement beaucoup plus large que celui qui ait jamais existé dans l'histoire canadienne, entre les provinces riches et les provinces pauvres. Par le passé, les écarts les plus marqués par rapport à la moyenne nationale du revenu ou de la richesse par habitant étaient attribuables à un certain nombre de provinces situées au-dessous de la moyenne. Maintenant, l'écart le plus prononcé est imputable aux provinces situées au-dessus de la moyenne.

La meilleure façon de comparer les provinces est d'utiliser un indice de "capacité fiscale", qui permet de comparer leur capacité, par habitant, d'obtenir des recettes. On compare pour cela les recettes que chaque province tirerait d'un régime fiscal uniformisé, le taux moyen d'impôt provincial étant appliqué à sa propre assiette fiscale (uniformisée). On se sert de taux moyens pour que les résultats d'une province donnée ne soient pas déterminés par son propre niveau d'imposition. On peut étendre la comparaison au-delà des recettes autonomes en y incluant la péréquation et les autres virements fédéraux; les indices permettent alors de comparer la capacité des provinces de tirer des recettes de leurs sources propres, augmentées des virements. Ces trois comparaisons sont illustrées dans la documentation supplémentaire. J'attire votre attention sur trois constatations qui se dégagent de ces comparaisons:

- Les disparités entre provinces sont très importantes avant les paiements de péréquation, mais ces derniers ont pour effet de les réduire sensiblement. Les disparités sont encore moins marquées si l'on tient compte des autres transferts fédéraux.

- L'Alberta se détache des autres provinces parce que sa capacité fiscale avant transferts est quasiment le double de celle de toutes les autres provinces et que sa situation n'est guère modifiée par les virements intergouvernementaux.

- Les trois provinces qui tirent d'importantes recettes des ressources naturelles (l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan) se classent régulièrement aux premières places.

La force financière des provinces se manifeste de diverses façons. Une province forte peut se permettre de réduire ses impôts ou d'offrir un niveau relativement élevé de services publics. Elle peut en outre accumuler de l'argent dans des fonds spéciaux tels que ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan. De plus, une province forte peut utiliser son système d'imposition et de dépenses pour promouvoir divers objectifs économiques, notamment son propre développement économique, parfois d'une façon qui pourrait affaiblir l'union économique canadienne. Dans ce dernier cas, les problèmes d'équilibre fiscal entre provinces risquent d'être aggravés.

L'équilibre politique fédéral-provincial

La question de l'équilibre fiscal dans une fédération s'inscrit dans le cadre plus large de l'équilibre économique et politique de la fédération. Le pouvoir politique d'un gouvernement donné dans un régime fédéral est déterminé en partie par sa situation financière. Etant donné que les provinces, prises en particulier et dans leur ensemble, deviennent financièrement plus fortes, elles essaient d'accroître leur pouvoir politique dans la fédération. Simultanément, la situation financière du gouvernement fédéral s'affaiblit, et son poids politique diminue.

Dans un état fédéral, l'exercice du pouvoir politique fait toujours l'objet d'une certaine concurrence entre les deux ordres de gouvernement. Cette concurrence est encore plus vigoureuse si les habitants de certaines provinces ont l'impression qu'ils ne participent pas ou ne peuvent pas participer suffisamment à l'exercice du pouvoir par l'entremise des institutions centrales, et si les gouvernements provinciaux peuvent exploiter ce sentiment pour accroître leur propre légitimité. Pour éviter que des luttes de ce genre ne créent des tensions excessives au pays, il faut que l'équilibre entre les situations financières et politiques des deux

ordres de gouvernement puisse s'ajuster continuellement selon les changements dans leurs situations économiques et sociales. Si cette adaptation ne se produit pas ou qu'elle prend trop de temps et trop de retard sur les réalités nouvelles, l'équilibre fiscal et politique de la fédération risque d'être gravement perturbé.

Pour des raisons qui peuvent varier d'une province à l'autre, on semble toujours s'orienter vers un nouvel équilibre, plus décentralisé, des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le phénomène actuel est donc assez différent de la plupart des mouvements de revendication régionale précédents, apparus à plusieurs reprises depuis la Confédération, comme le "Maritime Rights Movement" et le "Progressive Movement" dans l'Ouest canadien. En gros, les mouvements de protestation antérieurs visaient à améliorer le sort d'une province ou d'une région particulière en cherchant à obtenir des politiques fédérales plus favorables. Il s'agit maintenant plutôt de décentralisation plus poussée. Par conséquent, la question de l'équilibre politique a pris beaucoup plus d'importance que par le passé et elle mérite autant d'attention que la question connexe du déséquilibre fiscal.

Visibilité et responsabilité du gouvernement

La visibilité et la responsabilité de chaque ordre de gouvernement dans une fédération fait partie de la question globale de l'équilibre intergouvernemental en régime fédéral. Il faut donc tenir compte des différences entre le gouvernement fédéral et les provinces à cet égard. Ces différences ont en fait une influence profonde. La question a deux dimensions bien distinctes: d'abord, la perception générale d'un gouvernement aux yeux du public et, deuxièmement, sa "visibilité" à l'égard des programmes particuliers qu'il assure ou auxquels il contribue financièrement.

Plusieurs des responsabilités du gouvernement fédéral portent sur des problèmes de nature persistante qu'il est de plus en plus difficile de résoudre. Elles portent par exemple sur le chômage, l'inflation et le taux de change, la politique étrangère, la défense nationale, l'approvisionnement en énergie, les transports interprovinciaux et la redistribution du revenu. Les provinces, pour leur part, ainsi que leurs administrations locales, ont la responsabilité de nombreux services publics offerts aux collectivités locales et aux régions. Le public qui bénéficie de ces services connaît généralement le gouvernement qui les assure -- en raison de la proximité du service -- ce qui rend ce gouvernement plus "visible". De plus, de nombreuses responsabilités provinciales se rapportent à des services très précis, comme la voirie, l'électricité, la santé, le bien-être social et l'éducation, qui touchent directement la vie de la population.

Un certain nombre de services publics importants sont financés conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces, en particulier dans le domaine de la santé, des services sociaux et de l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral subit un problème particulier de "visibilité" à l'égard de ces services du fait qu'ils sont fournis par les provinces et qu'on ne se force pas pour rendre compte publiquement du rôle important joué par le gouvernement fédéral. Tous les députés devraient se préoccuper des conséquences de cette situation. Comment pouvons-nous rendre convenablement compte de ce que le gouvernement fédéral fait avec l'argent des contribuables, lorsqu'un très grand nombre de Canadiens ne savent pas que près de $14 milliards de dépenses fédérales servent en réalité à financer des services provinciaux et locaux essentiels?

4. LA NECESSITE DE NOUVELLES APPROCHES

Cette analyse nous amène à conclure qu'il faut essayer de rétablir un équilibre politique et fiscal plus satisfaisant entre nos deux ordres de gouvernement, et j'aimerais beaucoup avoir l'avis du Groupe de travail sur la meilleure façon d'y parvenir. En d'autres termes, le gouvernement est à la recherche de nouvelles avenues pour le fédéralisme fiscal au Canada et sollicite l'avis des députés à ce sujet. En qualité de ministre des Finances, je voudrais énoncer quelques conditions fondamentales auxquelles devrait satisfaire toute nouvelle politique.

a) En premier lieu, la tâche la plus urgente du gouvernement fédéral est de rétablir sa situation financière. Si l'austérité épargnait les transferts aux provinces, les secteurs d'activité purement fédéraux devraient en supporter tout le fardeau. Cela placerait le gouvernement fédéral dans une position encore plus faible face aux provinces.

b) En second lieu, la diminution du déficit fédéral doit être poursuivie graduellement. Du côté des dépenses, il existe plusieurs grands postes sur lesquels le gouvernement fédéral n'a pas beaucoup de prise, en particulier le service de la dette publique et les grands programmes de transferts aux particuliers. D'autres domaines sont devenus plus importants pour le gouvernement, notamment le développement économique. La nécessité de répondre à ces priorités oblige à réaliser des économies dans d'autres domaines, y compris les affaires sociales et les transferts aux provinces.

c) En troisième lieu, le principe d'équité doit continuer d'inspirer les virements intergouvernementaux, ainsi que la méthode choisie pour les diminuer.

d) En quatrième lieu, il est nécessaire d'obtenir l'accord des provinces sur les manières de limiter les mesures de tous les gouvernements qui sont susceptibles d'affaiblir l'union économique canadienne. Faute d'une solution constitutionnelle, on pourrait y parvenir si tous les gouvernements adoptaient un "code de conduite".

e) Enfin, nous devons arriver à rendre plus "visibles" les virements aux provinces, notamment ceux qui servent à financer des services provinciaux essentiels comme l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, l'enseignement supérieur, les services sociaux et le soutien du revenu.

Cela sera nécessaire pour que le Parlement et le gouvernement fédéral puissent rendre compte à la population canadienne du cinquième du budget fédéral qui est transféré aux provinces et aux municipalités.

5. LES QUESTIONS FONDAMENTALES

J'aimerais maintenant aborder les questions fondamentales que soulève l'examen actuel des accords fiscaux et autour desquelles les négociations avec les provinces risquent de tourner. La plupart de ces questions sont étudiées plus à fond dans la documentation supplémentaire qui accompagne ma présentation. Je voudrais néanmoins résumer mon opinion sur chacune de ces questions et proposer un certains nombre d'avenues que le Groupe de travail pourrait explorer.

L'harmonisation fiscale

Les députés qui connaissent les débats de la Confédération savent que les "accords fiscaux" originaux étaient étroitement liés à la question de l'harmonisation fiscale. Le but essentiel des clauses financières de l'AANB de 1867 était d'établir un régime fiscal harmonisé dans les quatres provinces initiales, tout en leur assurant des recettes suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles. Cependant, l'addition de six provinces et le développement rapide du pays au cours des décennies suivantes imposèrent de fortes tensions à notre système initial d'harmonisation fiscale. A tel point que, lorsque la commission Rowell-Sirois fut chargée pendant les années 30 d'étudier les relations fiscales fédérales-provinciales, elle dut littéralement se frayer un chemin dans une jungle fiscale indescriptible.

Dans le deuxième volume de son rapport, la Commission indiquait par exemple que la complexité de l'imposition des sociétés dépassait l'entendement. Elle découvrit une nuée d'impôts et de taxes qui s'était développée sans aucune

planification ni coordination et ne respectait aucun des principes d'une saine fiscalité. La Commission déplorait l'iniquité, le manque d'uniformité et l'absence d'efficacité qu'entraînait inévitablement le partage des compétences. Elle constatait que les investissements dans différentes formes d'entreprises étaient imposés à des taux variables dans une même province, que des investissements dans le même genre d'entreprises étaient imposés à des taux différents d'une province à l'autre et que les investissements dans les entreprises opérant à l'échelle nationale étaient taxés deux ou trois fois, sans rapport avec leur capacité de générer des bénéfices. Et ainsi de suite.

Nous avons fait beaucoup de chemin depuis le rapport de la commission Rowell-Sirois. A tel point que le Canada peut maintenant se targuer d'avoir l'un des régimes de fiscalité directe les plus décentralisés et les mieux harmonisés au monde. La combinaison d'une forte décentralisation et d'une harmonisation poussée dans l'imposition des revenus est une réalisation remarquable, peut-être l'une des plus notables du fédéralisme canadien. D'autres fédérations ont aussi un système fiscal harmonisé, l'Australie par exemple; mais dans ce pays, c'est le gouvernement central qui prévèle tous les impôts directs, même si comme nos provinces les états australiens ont constitutionnellement le droit de le faire. Il existe encore d'autres fédérations qui ont un régime fiscal fortement décentralisé, les Etats-Unis par exemple; mais dans leur cas le champ de l'impôt sur le revenu est une véritable jungle. D'après une étude publiée récemment par la "Advisory Commission on Intergovernmental Relations", le régime fiscal des particuliers de seulement 12 des 41 états ayant des impôts de large application sont complètement ou largement conformes au régime fédéral; de plus, 10 états ne perçoivent aucun impôt sur le revenu des particuliers ou le font d'une façon complètement différente.

Il est par conséquent incontestable que le fédéralisme fiscal a bien servi les Canadiens et que nous devrions faire tout notre possible pour conserver les caractéristiques essentielles de notre système d'harmonisation fiscale. Cette tâche exige cependant toute notre attention, car de nombreux indices révèlent les tensions qu'il subit. D'une part, comme je l'ai indiqué, trois de nos plus grandes provinces ne participent pas aux accords de perception de l'impôt sur le revenu des sociétés, et elles représentent plus de 75 pour cent du revenu imposable total des sociétés au Canada. Ces provinces ne sont donc officiellement liées par aucune règle d'harmonisation dans ce domaine. D'autre part, on observe de plus en plus des écarts croissants, en particulier au chapitre des taux et par l'entremise de mesures incitatives, dans les provinces non participantes afin d'attirer chez elles les industries. D'autres provinces, liées par les accords de perception fiscale, considèrent

qu'elles doivent emboîter le pas afin de maintenir leur situation relative et elles cherchent à obtenir plus de souplesse dans le cadre de ces accords.

Autrement dit, on semble assister à une intensification de la concurrence fiscale entre les provinces, ce qui menace l'harmonisation qu'il nous a fallu des décennies à mettre en place. Les membres du Groupe de travail savent certainement que le ministre des Finances de la Colombie-Britannique, M. Hugh Curtis, a mentionné ce problème dans son exposé budgétaire du 9 mars et a proposé une façon de le résoudre. "Je pense qu'il est souhaitable, déclarait Mr. Curtis, que tous les gouvernements au Canada se gardent de prendre des mesures qui morcelleraient l'économie de notre pays. Dans nos discussions, je ferai valoir ce point de vue et soulignerai la nécessité de normes -- de "codes de conduite" -- applicables également au gouvernment fédéral et aux gouvernements provinciaux." Voilà une solution que, pour ma part, je trouve des plus prometteuses. J'espère que le Groupe de travail sera en mesure de l'étudier.

La péréquation

J'espère que plus tard cette année les Canadiens verront le principe de la péréquation enchâssé dans notre Constitution. On ne pourrait trouver moment plus opportun pour cette innovation majeure dans notre loi fondamentale, puisque nous célébrerons en 1981 le 25ième anniversaire de la péréquation à titre de programme fédéral distinct. Il serait encore plus opportun que nous puissions marquer cet anniversaire en apportant de nouvelles améliorations à ce qui constitue déjà, à mon avis, l'un des meilleurs programmes de son genre dans le monde. Il va s'en dire que le gouvernement accordera la plus grande attention aux suggestions du Groupe de travail à cet égard. Nous aimerions aussi avoir votre avis sur plusieurs problèmes qui sont apparus en administrant le programme actuel.

La question fondamentale est de savoir si les paiements de péréquation sont adéquats. Etant donné l'objectif du programme, les paiements sont-ils trop élevés ou trop bas? Le Groupe de travail voudra sans doute examiner cette question cruciale.

L'un des aspects de la question est le traitement des recettes provenant des ressources naturelles et, en particulier, la mesure dans laquelle elles doivent être incluses dans la formule servant à calculer les droits de péréquation. Pour le moment, 100 pour cent des locations hydroélectriques et des revenus forestiers sont compris; 50 pour cent des recettes tirées du pétrole, du gaz et des minéraux métalliques et non-métalliques sont comprises, sauf en ce qui concerne le revenu des cessions de terrains pétrolifères et gazifères, qui sont entièrement exclus.

Deux questions se posent: d'abord, convient-il de traiter différemment les diverses sources de revenus dans le secteur des ressources naturelles? Deuxièmement, si l'on décidait de les traiter sur un pied d'égalité, quelle proportion de ces recettes devraient faire l'objet de la péréquation?

Je dois vous dire très franchement qu'il serait très difficile pour moi, en qualité de ministre des Finances, d'envisager une proportion supérieure au 50 pour cent qui s'applique actuellement aux recettes pétrolières et gazières, étant donné la ponction énorme que cela représenterait pour le Trésor fédéral. Cependant, de toute façon, la plupart des arguments à ce sujet vont dans l'autre sens. Ils indiquent que l'importance relative des recettes provenant des ressources naturelles devrait être moins grande, essentiellement parce que l'augmentation des recettes tirées des ressources naturelles par les provinces productrices n'occasionne pas, en soi, une hausse correspondante des besoins fiscaux des autres provinces. Selon cette argumentation, le fait de ne pas réduire la proportion de ces recettes qui sont dans la formule conduirait à une "sur-péréquation". En fait, il a été suggéré, notamment par le gouvernement de l'Ontario, que la formule actuelle conduit déjà à une certaine sur-péréquation et que c'est pour cette raison que l'Ontario aurait eu droit à des paiements ces dernières années, sans l'addition d'une clause d'exception, fondée sur le revenu personnel, dans le bill C-24 approuvé par le Parlement. Il s'agit d'une question difficile au sujet de laquelle j'aimerais beaucoup avoir l'opinion du Groupe de travail.

Une autre question concerne le traitement de l'Ontario. Le Parlement a approuvé récemment un projet de loi dont le principal effet est d'exclure de la péréquation toute province dont le revenu par habitant dépasse régulièrement la moyenne nationale. Cette disposition s'applique à l'Ontario et les membres du Groupe de travail voudront peut-être voir si une mesure du même genre devrait ou non faire partie des accords fiscaux de 1982-1987.

Une autre question enfin concerne le traitement des impôts locaux prélevés à des fins municipales. Ces recettes ne sont pas soumises à la péréquation selon la formule actuelle, tandis que les impôts scolaires locaux y sont soumis. On a prétendu, notamment le gouvernement du Québec, que cette différence de traitement entraîne des interactions indésirables entre le fonctionnement du programme et les politiques provinciales de financement des administrations locales. Le Groupe de travail pourrait aussi se pencher sur cette question.

Les disparités fiscales interprovinciales

L'une des questions qui me préoccupe le plus lorsque je considère l'état des finances publiques au Canada est la croissance des disparités de capacité fiscale entre les provinces. Si l'on tient compte de toutes les formes de taxation, la province la plus riche, l'Alberta, a maintenant une capacité fiscale par habitant qui est quatre fois plus importante que celle des deux provinces les plus pauvres, l'Ile-du-Prince-Edouard et Terre-Neuve. Ces disparités se sont aggravées au cours des dernières années et sont attribuables à la répartition très inégale entre les provinces de la richesse en ressources naturelles, ainsi qu'à l'augmentation rapide de la valeur de cette richesse.

Si on procède à la même comparaison uniquement pour les recettes tirées des ressources naturelles, on constate que la province la plus riche, encore l'Alberta, a plus de cent fois la capacité par habitant des deux provinces les plus pauvres, dans ce cas l'Ile-du-Prince-Edouard et la Nouvelle-Ecosse, et que l'Alberta a plus de 50 fois la capacité par habitant de quatre autres provinces, l'Ontario, le Québec, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick. De plus, l'écart risque de s'élargir au cours des prochaines années du fait que, malgré une impression contraire largement répandue, le Programme énergétique national prévoit bel et bien un relèvement sensible du prix du pétrole et du gaz à la tête du puits. Ce relèvement accroîtra considérablement les recettes des provinces productrices de pétrole et de gaz.

Je ne serais pas surpris si le Canada était le seul pays à connaître des disparités fiscales aussi marquées entre ses états-membres. Il existe évidemment de part le monde d'autres fédérations riches en ressources naturelles, mais aucune ne se trouve à ma connaissance dans une situation comparable à celle qui est la nôtre depuis le milieu des années 70.

J'aimerais avoir l'opinion du Groupe de travail sur cette question. Je vous invite à voir si nous pouvons nous permettre de laisser des disparités de cet ordre persister et s'élargir à l'avenir. Si nous les laissions perdurer, quels en seraient les effets sur le fonctionnement de l'union économique canadienne? Comment leur maintien influerait-il sur la capacité du gouvernement fédéral d'appliquer des mesures de stabilisation et de mettre en oeuvre une politique de développement économique équilibré dans les diverses régions du pays? Comment influeraient-elles à long terme, sur le fonctionnement de notre système politique? Comment affecteraient-elles notre sentiment d'appartenance au Canada? Voilà autant de questions cruciales au sujet desquelles je voudrais bien connaître l'avis des membres du Groupe de

travail. Si vous pensez qu'il faudrait atténuer ces disparités fiscales, je peux vous assurer que j'accorderai toute mon attention à vos propositions.

Je dois dire que nous avons sérieusement envisagé la possibilité de recourir au programme de péréquation pour réduire ces disparités. Cependant, même si la péréquation entraîne une certaine atténuation des disparités fiscales entre les provinces, il faut bien dire qu'elle n'est pas conçue à cette fin, de sorte que même une augmentation énorme des dépenses fédérales à ce titre n'aurait qu'un effet limité sur la situation fiscale relative des gouvernements provinciaux.

Un certain nombre d'économistes canadiens, aussi bien de l'est que de l'ouest du pays, ont proposé une approche un peu différente, d'après laquelle les gouvernements provinciaux partageraient ou mettraient en commun une partie des recettes qu'ils tirent des ressources naturelles. Il s'agit d'une idée assez nouvelle dans le contexte canadien, où la redistribution à l'échelle nationale a toujours été considérée comme une responsabilité fédérale. Cette idée serait pourtant conforme au principe de la péréquation qui pourrait être bientôt incorporé à la Constitution et qui engagerait les législatures provinciales aussi bien que le Parlement. On pourrait également noter qu'il existe un précédent à un programme de ce genre, puisque les recettes des états-membres de la République fédérale d'Allemagne sont égalisées au moyen de transferts entre les états.

Le financement conjoint des soins de santé

Le gouvernement fédéral a joué un rôle capital dans l'établissement des programmes publics de santé au Canada et il est généralement considéré comme le garant des normes nationales dans ce domaine. On entend généralement par "normes nationales" les "critères de programme" prévus dans la Loi sur les soins médicaux, c'est-à-dire la transférabilité des prestations, le caractère complet des services, l'accès à ces services sans tarification excessive des usagers, l'application universelle et l'administration publique. On entend également la prestation de services à des "conditions uniformes", comme l'exigent les ententes en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques.

A mon avis, un financement global assorti de conditions appropriées est un mécanisme qui convient à l'harmonisation des programmes de santé du fait que ces derniers sont bien établis et que la marge de manoeuvre laissée aux provinces dans ce domaine favorise une allocation efficace de leurs ressources. Un retour au partage des frais reste possible, mais il n'offrirait à mon avis aucun avantage évident ni au gouvernement fédéral ni aux provinces.

Récemment, la question est apparue de savoir si la souplesse dont les provinces disposent dans le cadre du financement global est compatible avec le maintien de normes nationales. Selon moi, un objectif important du gouvernement fédéral en matière de soins de santé pourrait être de faire confirmer l'acceptation expresse par les provinces des normes nationales incorporées aux lois fédérales existantes ou à venir, ainsi que d'élaborer un mécanisme efficace pour voir à leur respect.

L'aide fédérale à l'éducation

L'enseignement postsecondaire, l'un des éléments du FPE, est classé parmi les transferts à caractère social, mais dans la mesure où il répond à des objectifs fédéraux, il se rattache surtout au développement économique à long terme. L'existence d'un grand nombre de gestionnaires, de professionnels et de techniciens hautement qualifiés est essentielle à notre développement futur. C'est également dans le milieu universitaire que se fait une grande partie de la recherche qui débouche sur le progrès scientifique, les inventions et les innovations industrielles. Cependant, le programme dans sa forme actuelle n'assure aucun lien entre ces préoccupations fédérales évidentes et les dépenses provinciales financées par ces transferts.

Le Groupe de travail voudra examiner les changements - s'il y a lieu - qu'il faudrait apporter aux arrangements actuels.

6. LES ACCORDS FISCAUX ET LA STRATEGIE BUDGETAIRE DU GOUVERNEMENT

Etant donné que, dans le cadre de son mandat, le groupe de travail doit examiner les accords fiscaux dans le contexte du plan de dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980", j'aimerais souligner l'importance de l'examen de ces accords pour la bonne mise en oeuvre de la stratégie budgétaire en 1982-83 et au cours des exercices suivants. Je vous rapelle que nous nous sommes engagés à maintenir la croissance des dépenses en deçà du taux de croissance de l'économie. Au moment du budget, j'étais d'avis que des économies appréciables devraient être réalisées au titre des transferts aux provinces qui font partie de l'enveloppe des affaires sociales, si nous voulions appliquer notre stratégie globale, en particulier pour ce qui est de la réduction du déficit et de la réorientation des priorités de dépenses en faveur du développement économique. Je demeure de cet avis. L'aggravation récente des pressions inflationnistes rend encore plus nécessaire la poursuite de notre objectif. J'ai également confirmé à la Chambre le 25 février que, comme le prévoyaient les projections budgétaires, nous espérions réaliser des économies nettes de l'ordre de $1.5 milliard en 1982-83 et 1983-84.

7. LA QUESTION FONDAMENTALE: L'EQUILIBRE FISCAL

En conclusion, je voudrais attirer votre attention sur une question qui, je le pense, restera à l'avant-plan de toutes vos délibérations. Vous en entendrez sans doute parler d'un océan à l'autre. C'est ce que j'appelerais la question fondamentale: l'équilibre fiscal.

Parce que le gouvernement fédéral rejette le genre de "fédéralisme en damier" qu'entraîneraient certaines conceptions décentralisatrices, on croit souvent qu'il endosse exactement l'inverse. Cette caricature n'est pas fondée et elle est injuste. Elle ne représente certainement pas ma pensée.

Il n'est certes pas facile de trouver le juste milieu entre ces tendances contraires. Il est aussi certain que des tensions entre les deux ordres de gouvernement sont inévitables. Mais je suis convaincu que les gouvernements fédéral et provinciaux ont des rôles essentiels et complémentaires à jouer. Je suis aussi convaincu qu'avec bonne volonté et imagination nous serons capables d'élaborer des arrangements qui seront acceptables mutuellement et qui profiteront à tous les Canadiens.

Le défi du Groupe de travail est considérable. C'est ce qui le rend intéressant. Je vous souhaite bonne chance. Je lirai votre rapport avec beaucoup d'intérêt.

DOCUMENTATION SUPPLEMENTAIRE
SUR LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE FEDERAL ET LES PROVINCES

TABLE DES MATIERES

		Page
Annexe I	Principes du fédéralisme fiscal	23
Annexe II	Vue d'ensemble des transferts aux provinces et des autres liens financiers fédéraux-provinciaux	29
Annexe III	Equilibre fiscal interprovincial	45
Annexe IV	Accords de perception fiscale	53
Annexe V	Programme de péréquation fiscale	63
Annexe VI	Le financement des programmes établis	75
Annexe VII	La Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces	91

ANNEXE I

PRINCIPES DU FEDERALISME FISCAL

Les principes qui sous-tendent les relations fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux ont été énoncés à plusieurs occasions depuis 20 ans. Bien qu'on puisse mettre l'accent plus particulièrement sur certains principes à un moment donné, ils sont tous importants.

L'un des exposés les plus concis des principes régissant les relations fédérales-provinciales au Canada a été celui de l'ancien ministre des Finances, M. Mitchell Sharp, à une réunion du Comité de la structure fiscale fédérale-provinciale en septembre 1966:

1) Les accords fiscaux doivent permettre tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux d'avoir accès à des ressources fiscales suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités selon la Constitution.

2) Ils doivent assurer que chaque gouvernement est responsable devant ses propres électeurs de ses décisions d'imposition et de dépenses et doit prendre ses décisions en tenant compte de leurs effets sur les autres gouvernements.

3) Les arrangements fiscaux doivent, par un système de paiements de péréquation, permettre à chaque province d'assurer un niveau convenable de services publics sans devoir recourir à des taux d'imposition sensiblement plus élevés que dans les autres provinces.

4) Ils doivent donner au gouvernement fédéral un pouvoir fiscal suffisant pour qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités économiques et monétaires, ainsi que de ses dépenses. En particulier, ils doivent laisser au gouvernement fédéral une partie suffisante des impôts directs -- tant sur les particuliers que sur les sociétés -- dans toutes les provinces pour lui permettre d'utiliser à des fins économiques des variations d'importance et de forme des impôts directs et d'assurer une équité convenable dans l'incidence de la fiscalité dans tout le Canada.

5) Ils devraient conduire à des ententes uniformes entre gouvernements et à l'application uniforme des lois fédérales dans toutes les provinces.

6) Les accords fiscaux devraient viser à fournir les mécanismes d'harmonisation des politiques et des priorités des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le premier principe stipule que chaque gouvernement doit disposer des ressources financières suffisantes pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités. Cette question a suscité maints débats au cours des années. Le deuxième principe est essentiellement celui de la "responsabilité fiscale", un principe fondamental en finances publiques. Le troisième principe porte sur la péréquation. L'importance de ce programme est souligné par la partie III du projet de résolution sur la Constitution du Canada.

Le quatrième principe vise à assurer au gouvernement fédéral un pouvoir suffisant en matière d'imposition directe des particuliers et des sociétés pour atteindre ses objectifs économiques. A l'époque où M. Sharp énonça ses principes, les provinces soutenaient que le gouvernement fédéral devrait leur céder une partie de ses impôts directs du fait que leurs dépenses augmentaient très rapidement par rapport au rendement de leur régime fiscal. On fit valoir aux provinces que, si elles voulaient accroître le rendement de leur régime fiscal, elles n'avaient qu'à relever leurs taux d'imposition comme le permettaient les accords de perception fiscale entrés en vigueur en 1962. Pour leur donner plus de latitude à cette fin, le gouvernement fit connaître son intention d'abandonner le système d'abattement d'impôt sur le revenu des particuliers qui, selon les provinces, rendait plus difficile le relèvement de leurs taux d'imposition.

Le cinquième principe veut que les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et chacune des provinces soient uniformes et qu'aucune province ne bénéficie d'ententes spéciales. Bien entendu, les accords de non participation conclus avec le Québec étaient déjà entrés en vigueur. Cela incita peut-être certains à croire, à tort, que le Québec bénéficiait d'un régime spécial. Si les ententes fiscales avaient été les mêmes avec toutes les provinces, ce malentendu n'aurait pas existé. Le gouvernement fédéral fut alors incité à offrir de nouveau à toutes les provinces de se retirer des principaux programmes à frais partagés, mais il ne donna pas suite à cette offre, aucune province ne s'étant montrée intéressée.

Le sixième principe veut que les accords fiscaux facilitent l'harmonisation des politiques fiscales des gouvernements fédéral et provinciaux et n'encouragent pas les divergences des régimes fiscaux. La Conférence des ministres des Finances, dont le but premier fut de négocier les ententes fiscales, est devenu au fil des ans une occasion régulière permettant de débattre des politiques fiscales. La conférence annuelle pré-budgétaire pour discuter des perspectives

économiques et de la situation financière de tous les gouvernements est précédée de travaux préparatoires considérables de la part des fonctionnaires.

Les principes énoncés par M. Sharp furent repris par le ministre des Finances d'alors, M. Edgar Benson, à la Conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux en novembre 1968. M. Benson déclara qu'il y avait lieu de rappeler ces principes, puisqu'ils constituaient toujours le fondement des politiques.

Dans son discours en deuxième lecture de la Loi de 1972 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le ministre des Finances d'alors, M. John Turner, indiqua que les dispositions de la Loi reposaient sur les notions d'indépendance fiscale et de responsabilité fiscale de chacun des onze gouvernements souverains. A cet égard, elles visaient à équilibrer la centralisation et la décentralisation des finances publiques au Canada.

Par la suite, à une Conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux en janvier 1974, M. Turner fit la déclaration suivante au sujet du partage fiscal:

> "Notre système repose sur trois principes fondamentaux.
>
> "D'abord, le principe de la responsabilité, selon lequel chaque gouvernement doit prendre la responsabilité, devant ses propres électeurs, d'augmenter les recettes nécessaires au financement de ses programmes.
>
> "En second lieu, le principe de l'accès, qui assure à chaque palier de gouvernement tous les pouvoirs constitutionnels voulus pour tirer les recettes nécessaires de chacune des grandes sources dont dispose l'Etat.
>
> "En troisième lieu, le principe de l'égalité interprovinciale, qui donne un sens et une valeur réels au principe de l'accès, pour toutes les provinces, en assurant des paiements de péréquation à celles dont le potentiel de financement autonome est inférieur à la moyenne par habitant de l'ensemble des provinces."

A une autre Conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux en décembre 1974, M. Turner s'exprima en ces termes au sujet de l'application par le gouvernement fédéral des crédits d'impôt provincial dans le cadre des accords de perception fiscale:

"Mes réflexions sur ces questions m'ont amené à conclure que, lorsqu'il est possible de laisser les régimes provinciaux d'impôts sur le revenu s'écarter d'une stricte conformité aux critères sur lesquels nous avons insisté jusqu'ici sans pour autant fausser ni compromettre le système national global, je ne m'y oppose pas. Cela ne veut pas dire que je ne considère plus comme nécessaire l'harmonie essentielle des régimes fiscaux fédéral et provinciaux. Je demeure persuadé de sa nécessité. Cela signifie seulement que nous pouvons maintenant commencer à envisager un assouplissement des conditions sur lesquelles nous insistions jusqu'ici dans les accords de perception des impôts, à condition de ne pas compromettre les principales caractéristiques de notre régime fiscal et de ne pas trop exiger de la tolérance des contribuables ou de la capacité de l'appareil de perception des impôts."

En lançant les discussions sur les accords fiscaux de la période 1977-1982 en avril 1976, le ministre des Finances d'alors, M. Donald MacDonald, fit allusion aux six principes énoncés par M. Sharp dix ans plus tôt et indiqua qu'il croyait que ces principes étaient toujours valables et devaient être préservés.

Comme l'indiquent clairement les déclarations des ministres des Finances des quinzes dernières années, la continuité caractérise la position fédérale au sujet des principes sur lesquels reposent les accords fiscaux au Canada.

Outre que les arrangements actuels doivent être étudiés à la lumière de certains principes traditionnels, il faut tenir compte des objectifs particuliers du gouvernement fédéral.

Les ententes fiscales devraient faciliter l'application de la politique de dépenses du gouvernement au cours des cinq années 1982-83 à 1986-87. D'après cette politique, les dépenses fédérales ne doivent généralement pas augmenter plus vite que le PNB en tendance. Cela ne veut toutefois pas dire que le même plafond doive nécessairement s'appliquer aux transferts intergouvernementaux ou à une catégorie précise de dépenses. En fait, comme l'indiquait le ministre des Finances dans le Budget du 28 octobre 1980, pour tenir compte des autres priorités du gouvernement dans son cadre fiscal, les transferts intergouvernementaux devront être réduits.

Les accords fiscaux devraient donner au gouvernement fédéral une plus grande souplesse dans sa planification budgétaire. C'est l'un des objectifs fondamentaux du nouveau système de planification des dépenses. Le gouvernement fédéral ne pourra sans doute pas lancer de nouveaux programmes en restant soumis à des restrictions sévères, à moins que des

révisions des programmes actuels ne libèrent des ressources et n'accroissent sa marge de manoeuvre. Il n'y a aucune raison pour que les transferts intergouvernementaux échappent a priori à cette réaffectation des ressources.

Les accords fiscaux devraient continuer d'assurer aux provinces des recettes stables et prévisibles. Les transferts fédéraux d'espèces et de points d'impôt constituent une proportion appréciable des recettes provinciales. La capacité de prévoir ces transferts est donc un facteur important dans la planification budgétaire des provinces, notamment pour celles qui ont une capacité fiscale inférieure à la moyenne. Stabilité pour les provinces ne devrait pas vouloir dire rigidité pour le gouvernement fédéral. Il faut donc trouver un compromis entre un barème quasiment garanti d'augmentation des paiements aux provinces et l'incertitude des sommes que les provinces peuvent attendre du gouvernement fédéral d'un exercice à l'autre.

Lors des pourparlers constitutionnels de l'été dernier, le gouvernement fédéral avait essayé de négocier des dispositions constitutionnelles renforçant l'union économique canadienne. Plus précisément, il voulait incorporer à la Constitution le principe que les gouvernements ne pourraient, sur le plan légal ou pratique, exercer une discrimination fondée sur la province de résidence des particuliers ou sur la province d'origine ou de destination des biens, des services ou des capitaux. La question fit l'objet de débats longs et ardus avec les provinces. Même si la plupart d'entre elles finirent par accepter l'idée d'enchâsser le principe de l'union économique canadienne dans une Constitution révisée, elles s'opposèrent généralement à la possibilité d'application judiciaire de ce principe. A la suite de la Saskatchewan, les provinces préconisaient un mécanisme politique qui aurait pu statuer sur les dérogations au principe de l'union économique. Le Premier ministre de la Saskatchewan proposa que les gouvernements s'inspirent d'un "code de pratiques acceptables". Le renforcement de l'union économique grâce à la négociation et la mise en place d'un tel code est une question que le Groupe de travail tiendra peut-être à étudier.

Les accords fiscaux devraient assurer que les Canadiens soient mieux informés de la contribution énorme que le gouvernement fédéral apporte au développement économique et social de toutes les régions du Canada grâce à ses transferts aux gouvernements provinciaux et, indirectement, aux administrations locales. De toute évidence, des programmes d'information plus efficaces sont nécessaires dans ce domaine. Il serait souhaitable que les provinces acceptent une part de la responsabilité d'informer le public des contributions fédérales aux programmes provinciaux.

ANNEXE II

VUE D'ENSEMBLE DES TRANSFERTS FEDERAUX AUX PROVINCES ET DES AUTRES LIENS FINANCIERS FEDERAUX-PROVINCIAUX

Cette annexe présente des renseignements généraux sur les virements intergouvernementaux et les autres liens financiers fédéraux-provinciaux. Elle comprend des données historiques et actuelles sur les principaux transferts, ainsi que des données sur l'importance des transferts dans les dépenses fédérales et les recettes provinciales. Les tendances du fédéralisme fiscal canadien pertinentes à un examen des transferts intergouvernementaux sont mises en lumière. Ces tendances soulèvent la question de l'équilibre fiscal fédéral-provincial; aussi des données relatives à cette question, plus précisément sur les excédents et les déficits du gouvernement fédéral et des provinces, sont-elles présentées. Enfin, les liens financiers autres que les transferts entre le gouvernement fédéral et des provinces sont évoqués.

Virements intergouvernementaux

Les transferts fédéraux aux provinces peuvent être classés en fonction de leur objet, de leur mode de calcul et de leur forme. Leur objet peut être soit de fournir une aide financière générale aux provinces, auquel cas ils sont "inconditionnels" ou d'offrir une aide orientée expressément vers certains domaines, auquel cas ils sont "conditionnels". L'aide fédérale peut être liée aux dépenses provinciales selon une formule de partage des frais, auquel cas le transfert est "à frais partagés", ou elle peut être calculée d'une autre façon, par exemple en étant rattachée à un indice des besoins fiscaux, à la croissance de l'économie ou à d'autres indicateurs socio-économiques; dans ce cas, il s'agit de "financement global". Enfin, les transferts peuvent prendre la forme de paiements en espèces, de transferts de points d'impôts ou d'une combinaison des deux.

Les transferts en espèces sont tout simplement des paiements périodiques par chèque aux provinces. Quelques explications sont toutefois de mise au sujet des transferts de points d'impôt. Un transfert fiscal est tout simplement un moyen, pour le gouvernement fédéral, de céder aux provinces un certain espace fiscal. A un moment donné, le gouvernement fédéral abaisse ses taux d'imposition et les provinces augmentent les leurs d'une manière équivalente. Le gouvernement fédéral est en mesure de calculer exactement, les années suivantes, la valeur du manque à gagner entraîné par le transfert fiscal et de corriger au besoin les versements d'espèces aux provinces. Les accords de non participation avec le Québec constituent un exemple de transfert fiscal. Ils sont décrits plus loin dans cette section.

Le tableau II-1 présente un résumé des transferts fédéraux aux provinces depuis la guerre. Il en ressort que l'ensemble des transferts d'espèces et de points d'impôt aux provinces s'élèvera à $18.5 milliards en 1981-82, contre un peu plus de $5 milliards il y a une dizaine d'années et beaucoup moins de $1 milliard il y a vingt ans. (Les paiements de location fiscale au titre des impôts directs sur les particuliers et les sociétés avaient été remplacés en 1962-63 par les Accords de perception fiscale. Le transfert fiscal qui se produisit par conséquent en 1962-63, et fut ensuite majoré, n'apparaît pas dans les colonnes de transferts fiscaux.) Le tableau II-2 donne plus de détails sur ces transferts, par province, en 1981-82.

Le principal transfert inconditionnel est celui de la péréquation fiscale. L'annexe V donne plus de détails à ce sujet. Notons simplement ici que la péréquation fiscale vise à permettre à toutes les provinces d'offrir un niveau convenable de services publics sans devoir recourir à une fiscalité trop lourde. Parmi les autres programmes inconditionnels figurent les subventions statutaires, c'est-à-dire les premières subventions aux provinces établies à la Confédération et majorées à diverses reprises au cours des années qui suivirent. Un autre programme de subventions sans conditions est prévu dans la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique. Selon cette Loi, le gouvernement fédéral remet aux provinces 95% de l'impôt sur le revenu des sociétés payé par les entreprises privées d'utilité publique de la province.

Un programme important de subventions inconditionnelles institué après la réforme fiscale de 1972 était le programme de garantie des recettes provinciales. Comme l'indique le tableau II-1, le gouvernement fédéral a versé plus de $2.7 milliards aux provinces à ce titre. Ces paiements se rapportaient aux exercices 1972-73 à 1976-77, même si les versements se sont prolongés jusqu'en 1979-80, en raison de la production tardive des données définitives.

Le tableau II-1 présente aussi les transferts en vertu de deux programmes qui favorisent l'harmonisation fiscale, soit: les subventions aux provinces à l'égard des taxes à la consommation, dans le cadre des ententes de réciprocité fiscale, et les subventions en remplacement d'impôts fonciers aux municipalités et, dans certain cas, aux provinces.

Les subventions conditionnelles sont utilisées par le gouvernement fédéral pour que certains programmes soient mis en place à l'échelle nationale, et pour maintenir une certaine harmonie d'une province à l'autre, même si ces

TABLEAU II-1

TRANSFERTS FEDERAUX AUX PROVINCES ET AUX MUNICIPALITES
1947-48 à 1981-82
(millions de $)

Année financière	Paiements au comptant															Transferts d'impôt					Paiements de Location de domaines fiscaux
	Subsides statutaires	Péréquation	Garantie des recettes	Réciprocité fiscale	LTIREUP	Subventions aux municipalités	Assurance hospitalisation	Soins médicaux	Services complémentaires de santé	Formation professionnelle	Subventions aux universités	Enseignement postsecondaire	Bien-être social y incl. RAPC	Autres paiements au comptant	Total paiements au comptant	Accords de non-participation	Enseignement postsecondaire	Financement des programmes établis	Total Transferts d'impôt	Total Transferts au comptant plus transferts d'impôt	
1947-48	17.1	-	-	-	2.9	-	-	-	-	-	-	-	59.1	11.3	90.4	-	-	-	-	90.4	112.5
1948-49	17.1	-	-	-	3.7	-	-	-	-	-	-	-	66.8	22.0	109.6	-	-	-	-	109.6	84.4
1949-50	25.7	-	-	-	1.4	.4	-	-	-	4.7	-	-	90.8	20.2	143.2	-	-	-	-	143.2	76.9
1950-51	25.2	-	-	-	4.6	1.4	-	-	-	4.1	-	-	103.6	41.8	180.7	-	-	-	-	180.7	94.1
1951-52	26.6	-	-	-	3.7	2.0	-	-	-	4.2	7.0	-	84.5	40.9	168.9	-	-	-	-	168.9	96.9
1952-53	25.8	-	-	-	4.4	2.5	-	-	-	4.9	5.1	-	22.2	43.9	108.7	-	-	-	-	108.7	308.6
1953-54	24.9	-	-	-	6.8	3.4	-	-	-	4.4	5.2	-	23.2	47.6	115.5	-	-	-	-	115.5	309.2
1954-55	24.3	-	-	-	7.3	3.4	-	-	-	4.4	5.4	-	24.1	54.5	123.5	-	-	-	-	123.5	327.4
1955-56	23.4	-	-	-	7.9	7.2	-	-	-	4.3	5.5	-	29.5	55.3	133.1	-	-	-	-	133.1	319.6
1956-57	22.8	-	-	-	6.6	9.7	-	-	-	4.7	16.0	-	38.4	68.0	166.2	-	-	-	-	166.2	365.9
1957-58	22.0	136.0	-	-	7.4	17.5	-	-	-	4.8	16.6	-	48.1	95.4	347.8	-	-	-	-	347.8	213.9
1958-59	35.2	168.4	-	-	8.7	21.9	54.7	-	-	8.1	25.5	-	74.1	117.2	513.8	-	-	-	-	513.8	249.0
1959-60	28.7	208.0	-	-	4.8	22.6	150.6	-	-	8.4	26.1	-	90.9	130.6	670.7	-	-	-	-	670.7	279.7
1960-61	28.7	214.0	-	-	4.2	24.6	188.9	-	-	8.7	19.0	-	102.8	137.4	728.3	7.7	-	-	7.7	736.0	288.7
1961-62	31.5	189.7	-	-	6.4	24.9	283.2	-	-	35.9	19.4	-	143.5	147.0	881.5	7.9	-	-	7.9	889.4	312.6
1962-63	31.5	211.6	-	-	10.0	29.4	335.8	-	-	207.5	26.3	-	159.5	139.8	1,151.4	10.7	-	-	10.7	1,162.1	25.7
1963-64	31.6	202.4	-	-	9.9	31.7	391.3	-	-	136.5	26.8	-	172.2	160.7	1,163.1	10.9	-	-	10.9	1,174.0	10.5
1964-65	31.6	261.6	-	-	9.7	36.2	433.0	-	-	97.2	27.3	-	182.4	229.3	1,308.3	11.1	-	-	11.1	1,319.4	40.9
1965-66	31.6	310.0	-	-	6.4	37.1	354.5	-	-	158.9	27.7	-	153.4	271.5	1,351.1	224.0	-	-	224.0	1,575.1	43.7
1966-67	31.6	370.5	-	-	6.0	38.4	383.7	-	-	232.3	70.9	-	189.7	317.4	1,640.5	294.9	-	-	294.9	1,935.4	54.0
1967-68	31.7	547.6	-	-	6.7	40.8	435.1	-	-	193.1	-	108.0	342.6	283.2	1,988.8	333.6	227.6	-	561.2	2,550.0	55.4
1968-69	31.7	566.1	-	-	20.8	44.3	550.3	33.0	-	-	-	276.6	382.8	324.1	2,229.7	336.9	247.0	-	583.9	2,813.6	59.7
1969-70	31.8	683.3	-	-	23.6	49.5	624.9	181.0	-	-	-	301.4	395.6	293.2	2,584.3	400.4	307.0	-	707.4	3,291.7	59.9
1970-71	31.8	899.2	-	-	23.9	52.2	688.1	400.5	-	-	-	388.3	518.7	458.9	3,461.6	473.3	341.3	-	814.6	4,276.2	63.5
1971-72	33.8	1,049.6	-	-	24.3	55.4	823.5	575.5	-	-	-	450.5	624.3	544.5	4,181.4	531.7	398.5	-	930.2	5,111.6	65.9
1972-73	33.7	1,176.8	-	-	80.0	61.8	1,019.5	629.2	-	-	-	481.1	677.6	275.5	4,435.2	442.3	468.9	-	911.2	5,346.4	12.4
1973-74	33.8	1,500.1	42.6	-	25.9	62.7	1,073.2	676.2	-	-	-	485.1	717.6	454.5	5,071.7	543.4	581.1	-	1,124.5	6,196.2	.1
1974-75	33.8	1,795.0	475.2	-	26.7	68.2	1,360.3	760.8	-	-	-	503.6	976.3	488.3	6,488.2	742.5	708.2	-	1,450.7	7,938.9	3.7
1975-76	33.8	1,956.5	460.5	-	31.8	76.0	1,754.7	793.8	-	-	-	535.0	1,279.2	461.7	7,383.0	913.5	855.4	-	1,768.9	9,151.9	-1.1
1976-77	33.8	2,169.3	943.1	-	38.5	88.5	2,007.2	1,001.0	-	-	-	648.7	1,490.0	592.4	9,012.5	1,067.3	904.1	-	1,971.4	10,983.9	-4.9
1977-78	34.0	2,521.2	600.4	46.7	45.9	117.0	1,754.0	596.4	464.5	-	-	1,095.5	1,396.2	706.4	9,378.2	664.4	-	2,698.1	3,362.5	12,740.7	-
1978-79	34.0	2,632.4	121.6	100.4	81.8	130.8	2,252.7	715.4	520.3	-	-	1,365.4	1,523.4	757.1	10,235.3	729.9	-	2,909.6	3,639.5	18,874.8	-
1979-80	34.1	3,309.6	72.1	105.3	66.3	127.6	2,385.4	814.7	576.8	-	-	1,489.5	1,646.2	850.5	11,478.1	829.9	-	3,280.9	4,109.9	15,588.0	-
1980-81	34.1	3,313.7	-	107.3	64.3	153.7	2,582.1	886.6	639.4	-	-	1,621.0	1,893.8	705.2	12,001.2	905.8	-	3,674.5	4,580.3	16,581.5	-
1981-82	35.6	3,627.2	-	131.9	78.9	165.7	2,861.0	985.0	709.1	-	-	1,820.2	1,984.4	1007.8	13,406.8	1,012.4	-	4,072.7	5,085.1	18,491.9	-

Source: Les Comptes Publics du Canada (1947-48 à 1979-80), le Budget principal des dépenses pour les années 1980-81 et 1981-82 et données du ministère des Finances.

TABLEAU II-2

TRANSFERTS FEDERAUX PREVUS AUX PROVINCES, AUX TERRITOIRES ET AUX MUNICIPALITES, 1981-82
(en millions de dollars)

Programme	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	Total
Subventions statutaires	9.8	.7	2.3	1.8	4.6	6.0	2.2	2.2	3.5	2.5	–	–	35.6
Péréquation fiscale	416.7	95.6	488.5	418.7	1,842.4	–	365.3	–	–	–	–	–	3,627.2
Revenu non distribué disponible (1971)	*	–	*	–	3.4	.4	*	*	.3	.1	–	–	4.2
Taxation réciproque	9.3	2.9	18.7	8.5	35.0	57.5	–	–	–	–	–	–	131.9
Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique	4.7	.8	–	–	1.4	21.6	2.0	*	36.9	1.5	.3	.3	79.5
Recouvrement des allocations aux jeunes	–	–	–	–	-179.6	–	–	–	–	–	–	–	-179.6
Ajustements pour les années antérieures**													200.0
Total des transferts fiscaux en espèces	440.5	100.0	509.5	429.0	1,707.2	85.5	369.5	2.2	40.7	4.1	.3	.3	3,898.8
Assurance-hospitalisation	79.7	17.2	117.1	97.5	592.2	1,103.0	140.8	133.7	249.8	330.0	5.7	2.4	2,869.1
Assurance-maladie	27.4	5.9	40.3	33.6	203.9	379.8	48.5	46.0	86.0	113.6	2.0	.8	987.8
Enseignement post-secondaire	50.7	10.9	74.5	62.0	376.8	701.8	89.6	85.0	159.0	209.9	3.6	1.6	1,825.4
Services complémentaires de santé	17.2	3.7	25.3	21.1	186.3	254.8	30.5	28.9	62.8	78.5	1.3	.6	711.0
Ajustements pour les années antérieures**													18.0
Financement des programmes établis — paiements en espèces	175.0	37.7	257.2	214.2	1,359.2	2,439.4	309.4	293.6	557.6	732.0	12.6	5.4	6,411.3
Régime d'assistance publique du Canada	56.3	13.0	72.7	79.0	572.3	553.4	72.2	75.3	167.0	323.2	8.9	2.1	1,995.4
Caisse d'aide à la santé	–	.2	1.5	–	3.2	.9	–	–	–	.2	–	–	6.0
Autres programmes de santé et de bien-être	1.0	.5	2.4	4.5	–	33.1	5.5	5.2	9.2	4.0	.1	1.4	66.9
Bilinguisme dans l'enseignement	1.5	.7	2.6	13.4	108.2	41.2	4.0	1.4	3.8	4.3	.1	.1	181.3
Développement économique	54.0	28.9	62.9	75.3	218.3	54.5	42.0	29.2	13.7	34.9	5.0	2.9	621.6
Assurance-récolte	*	.9	.2	.2	3.8	13.7	9.8	41.3	27.4	1.7	–	–	99.0
Accords financiers avec les territoires	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	273.6	62.1	335.7
Subventions aux municipalités	1.7	.7	9.2	5.0	32.7	75.6	10.1	4.2	9.7	16.8	.8	1.3	167.8
Total — autres paiements en espèces	114.5	44.9	151.5	177.4	938.5	772.4	143.6	156.6	230.8	385.1	288.5	69.9	3,473.7
TOTAL DES TRANSFERTS EN ESPECES	730.0	182.6	918.2	820.6	4,004.9	3,297.3	822.5	452.4	829.1	1,121.2	301.4	75.6	13,783.8
Transfert d'impôt, financement des programmes établis													
13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers	49.5	10.7	94.0	69.9	931.2	1,502.7	132.2	122.6	381.8	480.6	7.3	5.1	3,787.6
1.0 point d'impôt sur le revenu des sociétés	2.9	.5	5.6	3.7	58.6	109.9	9.6	11.3	59.9	35.5	.7	.3	298.5
Transfert d'impôt, accords de non participation													
8.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le FPE	–	–	–	–	532.7	–	–	–	–	–		–	532.7
5.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le RAPC	–	–	–	–	300.1	–	–	–	–	–	–	–	300.1
3.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour les allocations aux jeunes	–	–	–	–	179.6	–	–	–	–	–	-	-	179.6
TOTAL DES TRANSFERTS D'IMPOT	52.4	11.2	99.6	73.6	2,002.2	1,612.6	141.8	133.9	441.7	516.1	8.0	5.4	5,098.5
TOTAL, ESPECES PLUS TRANSFERTS	782.4	193.8	1,017.8	894.2	6,007.1	4,909.9	964.3	586.3	1,270.8	1,637.3	309.4	81.0	18,882.3
Péréquation fiscale – dollars par personne	712	765	569	588	291	–	355	–	–	–	–	–	

*Le montant ne vaut pas la peine d'être indiqué.
**La répartition n'est pas possible.

programmes relèvent constitutionnellement des provinces. En contribuant au financement de ces programmes, le gouvernement fédéral assure à tous les citoyens du pays le droit à des prestations comparables. Etant donné la mobilité inter-provinciale considérable de la population, il y a lieu, pour des raisons politiques et économiques, de partager dans un cadre plus large une partie au moins du coût des programmes essentiels de bien-être social, de santé et d'éducation et de voir à ce que ces programmes rencontrent des normes nationales minimales. Des programmes à frais partagés furent d'abord mis sur pied dans ces trois domaines, mais ils furent remplacés par le Financement des programmes établis dans le cas de la santé et de l'enseignement. Le Régime canadien d'assistance publique est le seul programme à frais partagés important qui soit encore en vigueur. En vertu de ce régime, le gouvernement fédéral finance 50 pour cent des dépenses provinciales éligibles dans le domaine du soutien du revenu et des services sociaux.

En vertu du Financement des programmes établis, le gouvernement fédéral contribue d'une manière égale par habitant au financement des soins hospitaliers et médicaux et de l'enseignement postsecondaire dans toutes les provinces. Cette contribution est déterminée en fonction non pas des dépenses des provinces (comme dans les mécanismes classiques de partage des frais), mais des dépenses d'une année de base (1975-76), multipliées par le rythme de croissance de l'économie. Le but de ces arrangements est de donner aux provinces une plus grande souplesse à l'égard des programmes dits "établis". Les provinces restent toutefois obligées de maintenir des normes nationales (transférabilité, accessibilité, universalité, gamme complète de services et administration par un organisme public) dans le cadre des programmes de soins hospitaliers et médicaux. L'élément "enseignement postsecondaire", cependant, ne comporte aucune condition. Le Financement des programmes établis, instauré en 1977-78, est décrit avec plus de précision à l'Annexe VI.

Enfin, dans le cadre des accords de non participation, le contribuable québécois réduit de 16.5 pour cent son impôt fédéral de base. Au lieu de payer par exemple $100, comme il devrait le faire s'il habitait une autre province, il ne verse que $83.50. La valeur des recettes auxquelles le gouvernement fédéral renonce au Québec sert à diminuer les sommes en espèces qu'il devrait autrement payer à la province. Cette dernière occupe "l'espace fiscal" libéré par cet abattement spécial et perçoit ainsi des impôts supplémentaires dans le cadre de son propre régime.

Part des virements dans les dépenses fédérales

Les virements intergouvernementaux sont un poste important du budget fédéral. Les transferts en espèces représentent plus de 20% du total des dépenses fédérales et les transferts de points d'impôt diminuent les recettes fédérales d'environ 7%.

La croissance des transferts fédéraux aux provinces depuis la Deuxième Guerre a été présentée au tableau II-1. Cependant, pour remettre cette croissance dans son contexte, il est utile d'étudier les transferts aux autres administrations en proportion du total des dépenses fédérales. Le tableau II-3 illustre la répartition des dépenses fédérales par fonction économique, selon les Comptes nationaux, au cours des deux dernières décennies. Ce tableau ne reflète pas les transferts fiscaux aux provinces.

Comme le montre la première colonne, peut-être la plus intéressante de ce tableau, les dépenses fédérales en biens et services ont diminué constamment, passant d'environ 36 pour cent du total des dépenses en 1960 à moins de 25 pour cent à la fin des années 70. Les transferts aux particuliers sont restés stables, à environ 28-29 pour cent de l'ensemble des dépenses. Le service de la dette publique est lui aussi resté d'environ 11 pour cent jusqu'à ces dernières années. La hausse rapide du déficit depuis quelques années a évidemment accru la proportion des dépenses consacrées aux intérêts de la dette publique.

L'évolution des transferts aux autres administrations comporte deux phases au cours des deux dernières décennies. Les années 60 ont vu augmenter constamment ces transferts en proportion du total des dépenses, passant d'environ 15 à plus de 20 pour cent. C'est au cours des années 60 que de grands programmes à frais partagés comme l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'aide à l'enseignement postsecondaire ont été instaurés. Les paiements de péréquation ont eux aussi sensiblement augmenté de 1967-68 à 1971-72 (voir le tableau II-1). Pendant les années 70, les transferts aux autres administrations ont été relativement constants, à 22-23 pour cent de l'ensemble des dépenses fédérales.

TABLEAU II-3

DEPENSES FEDERALES
VENTILATION EN POURCENTAGE PAR FONCTION ECONOMIQUE
DE 1960 A 1980

Année	Biens et services	Transferts aux particuliers	Service de la dette publique	Transferts aux autres administrations	Divers	Total
1960	36.0	29.2	11.2	14.7	8.9	100.0
1961	36.0	27.9	10.9	15.7	9.5	100.0
1962	35.9	28.2	11.6	15.1	9.2	100.0
1963	34.4	28.0	12.3	15.4	9.9	100.0
1964	34.3	28.0	12.4	15.6	9.7	100.0
1965	33.1	27.0	12.3	16.7	10.9	100.0
1966	33.5	25.5	11.8	17.1	12.1	100.0
1967	32.4	26.6	11.3	18.1	11.6	100.0
1968	31.8	26.9	11.5	19.4	10.4	100.0
1969	31.5	26.7	11.8	20.2	9.8	100.0
1970	29.8	26.6	12.2	22.3	9.1	100.0
1971	28.5	26.9	11.4	24.9	8.3	100.0
1972	27.1	30.7	11.2	22.6	8.4	100.0
1973	27.1	31.3	11.2	21.4	9.0	100.0
1974	25.7	30.2	10.3	21.4	12.4	100.0
1975	23.5	29.9	10.4	21.6	14.6	100.0
1976	24.9	29.7	11.6	22.0	11.8	100.0
1977	25.4	29.9	11.6	22.7	10.4	100.0
1978	24.5	29.9	13.1	22.2	10.3	100.0
1979	23.9	27.8	15.4	22.3	10.6	100.0
1980	22.4	27.2	15.8	21.1	13.5	100.0

Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses.

Part des virements dans les recettes provinciales

Comme l'indique le tableau II-4, les virements intergouvernementaux sont une source de revenu extrêmement importante pour toutes les provinces, en particulier celles de l'Atlantique où ils comptent pour plus de la moitié des recettes de toutes provenances en 1980-81. Pour le même exercice, ils représentent plus de 40 pour cent des recettes du Manitoba, plus du tiers de celles du Québec, de 20 à 25 pour cent de celles de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, et plus de 10 pour cent de celles de l'Alberta. Le tableau II-4 comporte aussi les virements par habitant à chaque province.

TABLEAU II-4

IMPORTANCE DU SYSTEME
DE TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX
1980-81

Prov.	Recettes générales brutes	Transferts fédéraux Espèces	Transferts fédéraux Impôts	Transferts fédéraux Total	Transferts en % des recettes	Transferts par habitant
	millions de $				%	$
T.-N.	1,472	706	47	753	51.2	1,298
I.-P.-E.	306	161	10	171	55.9	1,379
N.-E.	1,867	897	89	986	52.8	1,156
N.-B.	1,584	741	65	806	50.9	1,140
Québec	16,098	3,881	1,787	5,668	35.2	899
Ont.	17,033	2,951	1,436	4,387	25.8	512
Man.	2,230	791	126	917	41.1	892
Sask.	2,619	421	119	540	20.6	557
Alb.	9,546	731	394	1,125	11.8	541
C.-B.	6,324	1,085	459	1,544	24.4	586
Total	59,080	12,365	4,532	16,897	28.6	708

Source: Ministère des Finances.

Tendances générales des finances publiques au Canada

Comme l'indique le Mémoire, les finances publiques canadiennes ont subi des transformations profondes depuis 1867, mais surtout depuis les années 50. Si l'on veut étudier les relations fiscales fédérales-provinciales, les données les plus pertinentes sur ces tendances sont celles qui ont trait à l'évolution de la part relative du gouvernement fédéral et des administrations provinciales et locales dans l'ensemble des recettes et des dépenses du secteur public. Le tableau II-5 révèle que, de 1960 à 1980 la part fédérale de l'ensemble des recettes avant les transferts est tombée de 58 à 47 pour cent, tandis que la part provinciale-locale montait de 42 à 53 pour cent. Si l'on inclut les transferts fédéraux dans les recettes des provinces, la part fédérale dans l'ensemble des recettes est passée au cours de la même période de plus de la moitié à environ un tiers du total, tandis que la part des provinces et administrations locales est passée de moins de la moitié à près des deux-tiers. Le

TABLEAU II-5

PARTAGE FEDERAL-PROVINCIAL DES RECETTES

	Milliards de $		Part en %	
	1960	1980	1960	1980
Recettes autonomes				
Fédérales	6.2	50.1	58	47
Prov.-locales	4.5	57.4	42	53
Totales	10.7	107.5	100	100
Transferts fédéraux aux provinces	0.7	12.5	-	-
Recettes après transferts				
Fédérales	5.5	37.3	52	35
Prov.-locales	5.2	70.2	48	65
Totales	10.7	107.5	100	100

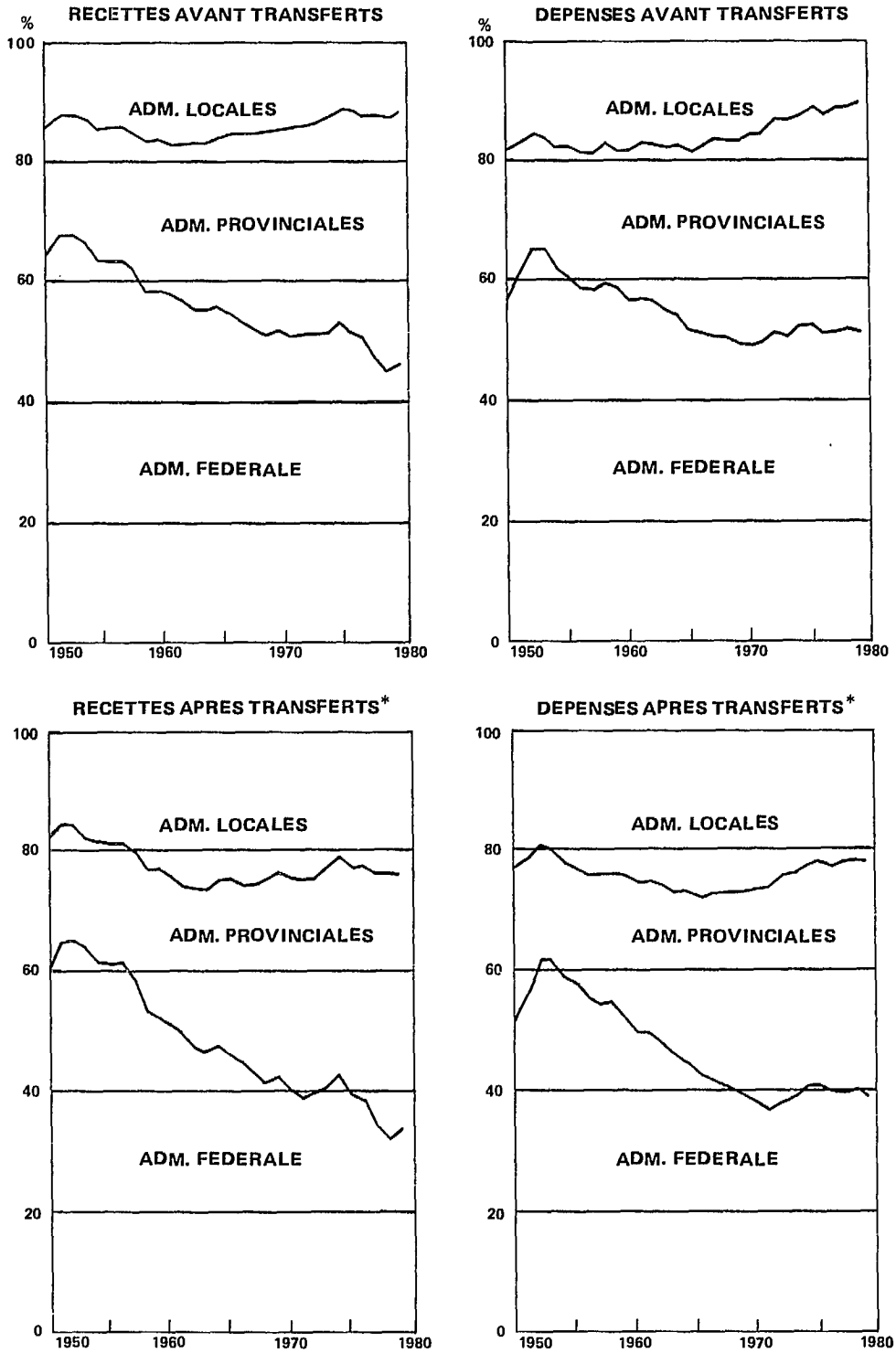
Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses.

graphique II-1 illustre ces changements. Il fait aussi ressortir la même évolution, de façon moins marquée cependant, dans le cas des dépenses.

On peut observer les mêmes tendances en considérant les variations des dépenses fédérales et provinciales-locales en proportion du produit national brut. Cette évolution est illustrée au graphique II-2.

GRAPHIQUE II-1

RECETTES ET DEPENSES PAR ADMINISTRATION PUBLIQUE

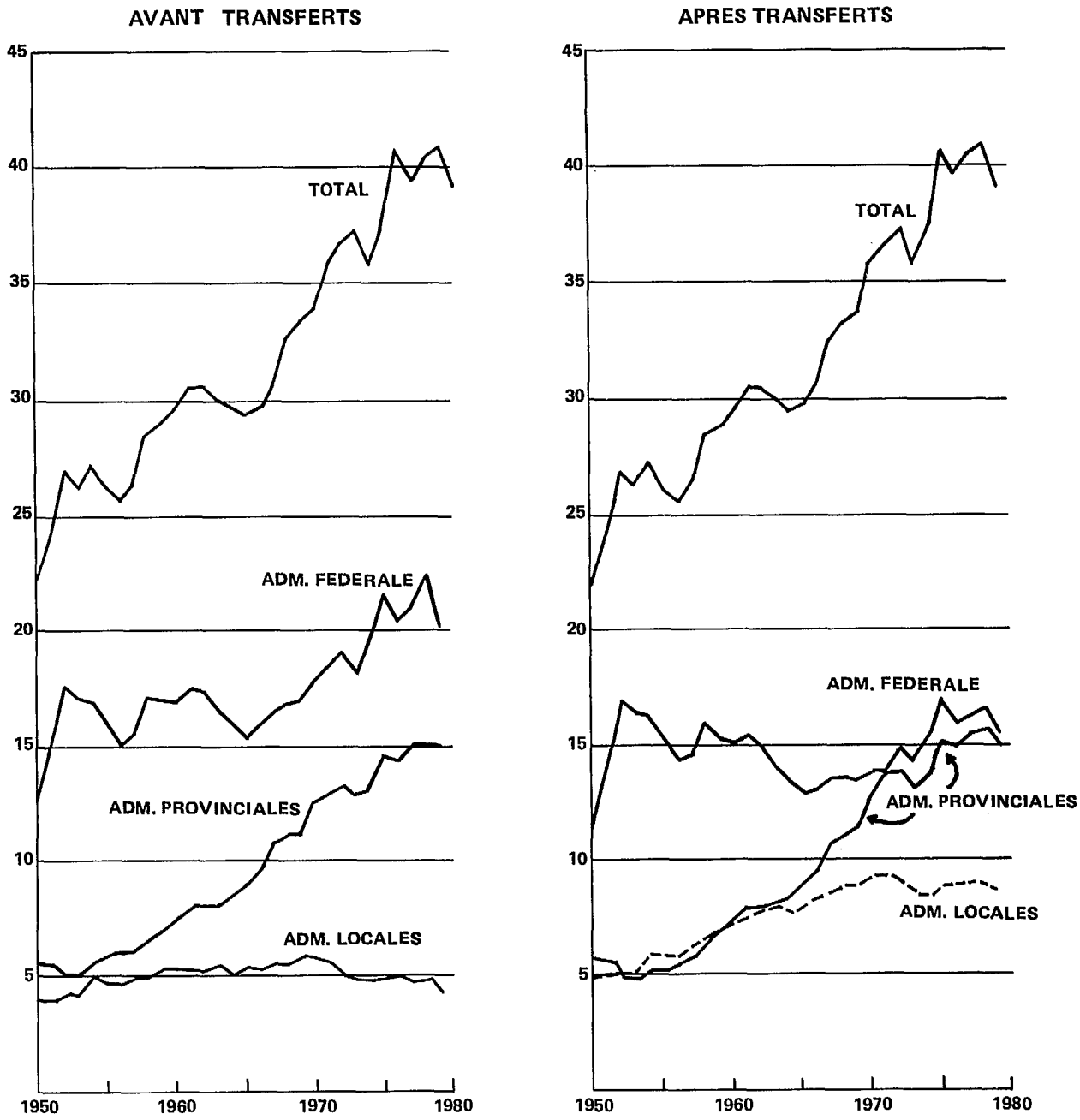


*Les transferts entre administrations publiques sont soustraits des recettes-dépenses des payeurs et ajoutés aux recettes-dépenses des bénéficiaires.

Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses.

GRAPHIQUE II-2

DEPENSES PAR ADMINISTRATION PUBLIQUE
EN POURCENTAGE DU PNB



Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses.

TABLEAU II-6

SURPLUS OU DEFICITS DES GOUVERNEMENTS FEDERAL ET PROVINCIAUX, 1971-72 A 1979-80

Exercice	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Fédéral
					millions de dollars						
1971-72	-108	- 1	- 11	- 9	87	- 506	- 4	20	-131	145	332
1972-73	- 58	2	- 9	- 22	123	- 344	34	31	- 24	128	514
1973-74	- 56	*	- 6	6	210	- 321	7	95	254	240	825
1974-75	- 92	- 5	- 8	- 50	272	- 730	- 35	191	860	17	1,301
1975-76	-175	- 11	- 57	- 78	- 283	-1,440	- 80	121	709	-460	-2,142
1976-77	-139	*	- 28	- 86	- 332	-1,026	- 59	52	942	161	-2,900
1977-78	- 49	- 22	-108	- 96	- 59	-1,465	-259	4	1,928	233	-6,902
1978-79 (1)	- 63	*	- 72	- 75	- 758	-1,005	-119	-6	1,498	96	-8,063
1979-80 (2)	- 92	- 2	- 82	- 41	-1,196	-1,589	-113	68	853	35	-7,474
					% du produit intérieur brut						
1971-72	-8.3	- .4	- .5	- .5	.4	- 1.3	- .1	.6	-1.6	1.4	.3
1972-73	-4.3	.7	- .3	-1.1	.5	- .8	.8	.8	- .3	1.1	.5
1973-74	-3.5	.1	- .2	.2	.7	- .6	.1	2.0	2.2	1.6	.7
1974-75	-4.9	-1.3	- .2	-1.7	.8	- 1.2	- .6	3.0	5.5	.1	.9
1975-76	-8.2	-2.2	-1.4	-2.4	- .7	- 2.2	-1.1	1.7	3.8	-2.4	- 1.3
1976-77	-5.5	*	- .6	-2.4	- .7	- 1.3	- .7	.7	4.4	.7	- 1.5
1977-78	-1.7	-4.1	-2.1	-2.4	- .1	- 1.8	-3.1	*	7.9	.9	- 3.3
1978-79 (1)	-2.1	*	-1.3	-1.7	- 1.4	- 1.1	-1.3	-.1	5.3	.3	- 3.4
1979-80 (2)	-2.6	- .3	-1.3	- .8	- 1.9	- 1.6	-1.1	.6	2.5	.1	- 2.8
					dollars par habitant						
1971-72	-207	- 9	- 14	- 14	14	- 66	- 4	22	- 80	66	15
1972-73	-109	18	- 11	- 34	20	- 44	34	34	- 14	57	24
1973-74	-104	*	- 7	9	35	- 41	7	105	145	104	38
1974-75	-170	- 43	- 10	- 75	44	- 91	- 35	211	499	7	58
1975-76	-317	- 85	- 70	-117	- 46	- 176	- 79	133	398	-189	- 95
1976-77	-249	*	- 34	-127	- 53	- 124	- 57	56	513	65	- 126
1977-78	- 87	-191	-129	-140	- 9	- 175	-252	4	1,017	94	- 298
1978-79 (1)	-111	*	- 86	-108	- 121	- 119	-115	- 7	767	38	- 344
1979-80 (2)	-160	- 16	- 97	- 58	- 190	- 187	-109	71	424	14	- 317

(1) Chiffres préliminaires (2) Prévision * Négligeable

Sources: Statistique Canada, Les finances publiques provinciales, (Cat. 68-207); Les finances publiques fédérales, (Cat. 68-211); Les comptes économiques provinciaux, (Cat. 13-213).

La question de l'équilibre fiscal fédéral-provincial

L'évolution évoquée à la section précédente a mené certains observateurs à conclure à l'existence d'un "déséquilibre fiscal fédéral-provincial" au Canada. Même s'il n'existe pas de définition précise de ce déséquilibre, l'indicateur qui suscite le plus de préoccupations à ce sujet est la situation déficitaire du gouvernement fédéral, en regard de l'excédent global des provinces et du déficit relativement stable des sept provinces ne disposant pas de recettes pétrolières et gazières. Le tableau II-6 présente des données sur ces indicateurs en millions de dollars, par habitant et en proportion du produit intérieur brut ou du produit provincial brut. La question de l'équilibre fiscal revêt également une dimension interprovinciale qui est étudiée à l'annexe III.

Autres liens financiers fédéraux-provinciaux

Outre les transferts intergouvernementaux, les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux comprennent des éléments importants qui ont trait à l'harmonisation fiscale ainsi qu'à la coordination économique et fiscale. Ces autres éléments sont examinés de manière assez approfondie dans le mémoire. De plus, les accords de perception fiscale, qui sont le principal instrument d'harmonisation fiscale, font l'objet de l'annexe IV.

On trouve aussi toute une gamme d'autres liens financiers avec les provinces. Dans certains cas, le gouvernement fédéral achète aux provinces divers biens ou services. Par exemple, au titre du Programme canadien de formation de la main-d'oeuvre en institution, il achète diverses formes d'installations et de services d'éducation en institution aux provinces. Inversement, huit provinces et un grand nombre de leurs municipalités achètent des services policiers au gouvernement fédéral. Parfois encore, un gouvernement transfère des terrains ou des immobilisations à un autre. Par exemple, dans le cadre du programme de transfert d'hôpitaux, divers hôpitaux pour anciens combattants ont été transférés par le gouvernement fédéral aux autorités locales, moyennant une somme minime et l'assurance d'installations de traitement pour les anciens combattants.

Les programmes de prêts constituent un autre lien financier entre les gouvernement fédéral et provinciaux. Par exemple, en vertu du Régime de pensions du Canada, les cotisations sont prêtées aux provinces proportionnellement à leur origine. Il existe aussi plusieurs programmes conjoints, où chaque palier de gouvernement finance indépendamment sa part des responsabilités. Par exemple, un certain nombre de programmes de la SCHL, comme le programme de logement public,

le programme de rénovation résidentielle et le programme de logement rural et autochtone, sont financés grâce à des ententes fédérales-provinciales. En outre, les gouvernements fédéral et provinciaux soutiennent en commun plusieurs organismes intergouvernementaux de liaison ou des organismes administratifs communs. Par exemple, les deux paliers de gouvernement financent ensemble les activités du Comité permanent fédéral-provincial des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne.

Le tableau II-7 résume les divers liens financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces. On peut trouver une liste complète des programmes et activités fédéraux-provinciaux, classés par type de programme ou d'activité, dans le répertoire bisannuel préparé par le Bureau des relations fédérales-provinciales.(1)

(1) Bureau des relations fédérales-provinciales, Gouvernement du Canada, Programmes et activités fédéraux-provinciaux; Répertoire - 1978, Juin 1979. Une mise à jour sera publiée bientôt.

TABLEAU II-7
LIENS FINANCIERS FEDERAUX-PROVINCIAUX

a) L'harmonisation fiscale

Accords de perception fiscale

Subventions en remplacement d'impôts fonciers

Ententes de réciprocité fiscale

b) Les virements intergouvernementaux

Subventions inconditionnelles
(p. ex. péréquation, subventions statutaires)

Subventions conditionnelles ou programmes à frais partagés (p. ex. Régime d'assistance publique du Canada)

Financement des programmes établis
(Transferts d'espèces et de points d'impôt)

Transfert fiscal de non participation

c) Les autres liens financiers

Paiements de biens et services
(p. ex. Programme canadien de formation de la main-d'oeuvre en institution)

Paiements relatifs aux transferts de terrains, aux améliorations ou à d'autres biens immobiliers
(p. ex. Programme de transfert hospitalier)

Prêts
(p. ex. Caisse de placement du Régime de pensions du Canada)

Activités conjointes, chaque palier de gouvernement finançant indépendamment sa part des responsabilités
(p. ex. Programme de soutien de la production laitière)

Soutien des liaisons intergouvernementales et organismes administratifs conjoints
(p. ex. Comité fédéral-provincial des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne)

Divers
(p. ex. Régime canadien de prêts aux étudiants)

d) La coordination économique et fiscale

Coordination fiscale
(p. ex. Réunion pré-budgétaire annuelle des ministres des Finances

Coordination économique
(p. ex. Programme de la lutte contre l'inflation)

ANNEXE III

EQUILIBRE FISCAL INTERPROVINCIAL

Pour étudier l'équilibre fiscal entre les provinces, on peut les comparer entre elles ou à la moyenne de l'ensemble des provinces. Cette annexe présente plusieurs mesures de la situation fiscale relative des provinces. C'est d'abord la "capacité fiscale" relative des provinces qui est comparée. La capacité fiscale est la mesure dans laquelle une province peut tirer des recettes des sources dont elle dispose. Ce sont ensuite les "dépenses par habitant" des provinces qui font l'objet d'une comparaison. Chacune de ces mesures est établie sur une base uniformisée afin d'être comparable et est présentée sous forme d'un indice -- la moyenne nationale, c'est à dire la moyenne de toutes les provinces, étant égale à 100. C'est enfin l'"effort fiscal" relatif des provinces qui est comparé. L'effort fiscal reflète la mesure dans laquelle une province exploite les sources de recettes auxquelles elle a accès, là encore par rapport aux autres provinces.

Ces mesures sont présentées pour aider le Groupe de travail dans ses travaux, mais aucune conclusion n'est tirée parce qu'il ne conviendrait pas au gouvernement fédéral de prendre position sur l'orientation budgétaire d'un gouvernement provincial. Etant donné que la situation de tout gouvernement en matière d'imposition, de dépenses et d'emprunt reflète un ensemble de décisions, les trois mesures doivent être considérées ensemble.

Capacité fiscale

La capacité fiscale relative des provinces en 1977-78 est présentée au tableau III-1. Elle est calculée en évaluant le rendement par habitant d'un régime fiscal uniformisé, c'est-à-dire en appliquant un taux uniforme d'imposition à l'égard de chaque élément du régime à une assiette fiscale uniforme pour cet élément dans chaque province. Les trois premières colonnes du tableau illustrent la capacité fiscale relative de chaque province (et de ses administrations locales) à l'égard de ses recettes autonomes. La première colonne présente l'indice relatif aux recettes ne provenant pas des ressources, la seconde l'indice des recettes tirées uniquement des ressources et la troisième, l'indice correspondant à l'ensemble des recettes autonomes. La quatrième colonne reflète la capacité fiscale relative de chaque province, compte tenu des versements de péréquation que certaines provinces reçoivent du gouvernement fédéral. La cinquième colonne montre la capacité fiscale relative de chaque province compte tenu de tous les transferts reçus du gouvernement fédéral.

La capacité fiscale relative des provinces varie considérablement lorsqu'elle est calculée uniquement à l'égard des recettes provinciales et locales autonomes. La situation de l'Alberta, dont l'indice relatif à toutes les recettes autonomes est quasiment le double de celui de toute autre province, ressort particulièrement. La deuxième colonne, relative aux recettes tirées des ressources naturelles seulement, explique une bonne partie des différences de capacité fiscale globale entre les provinces. Elle révèle que six provinces, y compris l'Ontario, ont à l'égard des recettes provenant des ressources naturelles un indice de capacité fiscale qui est de 10 pour cent ou moins de la moyenne nationale, alors que l'Alberta se situe à près de 800 pour cent au-dessus de cette moyenne.

Les versements de péréquation ont pour effet de rétrécir sensiblement les disparités de capacité fiscale entre les provinces. L'Alberta reste une exception frappante, son indice demeurant à peu près le double de celui de toute autre province. Cependant, la gamme des variations est considérablement réduite pour les neuf autres provinces lorsqu'on tient compte de la péréquation. De plus, les indices de toutes les provinces à l'est du Manitoba se situent dans une fourchette très étroite allant de 84 à 88 pour cent de la moyenne nationale.

TABLEAU III-I

INDICES DE CAPACITE FISCALE PROVINCIALE-LOCALE*
1977-78

Province	Recettes autonomes*			Recettes autonomes plus péréquation	Recettes autonomes plus tous les transferts
	Ne provenant pas des ressources	Provenant des ressources	Total		
Alb.	134	892	227	212	192
C.-B.	113	130	115	107	104
Sask.	92	146	99	96	98
Ont.	107	8	95	88	88
Qué.	89	9	79	87	92
Man.	89	9	79	88	90
N.-B.	72	10	65	85	89
N.-E.	72	5	64	85	88
T.-N.	62	38	59	85	92
I.-P.-E.	63	0	55	84	97
Toutes les provinces	100	100	100	100	100

* Fondé sur toutes les recettes autonomes provinciales et locales à l'exclusion des revenus d'intérêt des provinces et des recettes locales qui ne proviennent pas des taxes.

Source: Ministère des Finances, fondé sur les données du septième calcul de la péréquation pour 1977-78; données sur les virements aux provinces.

Si on tient compte de tous les paiements de transfert reçus du gouvernement fédéral, les différences de capacité fiscale sont davantage réduites. L'indice de toutes les provinces bénéficiant de la péréquation augmente par rapport à la moyenne nationale tandis que celui de toutes les provinces qui n'en profitent pas diminue.

Effort de dépenses

Les dépenses provinciales par habitant en 1977-78 sont exposées au tableau III-2. Les indices du tableau sont établis à partir des dépenses consolidées des administrations

provinciales et locales dans chaque province, selon les chiffres publiés par Statistique Canada dans son système de gestion financière. Ils ne doivent pas être interprétés comme des indices de qualité, de niveau ou de coût des services, car il n'existe aucune façon sûre de mesurer et de différencier ces aspects des dépenses publiques selon les provinces. Les variations sont beaucoup plus faibles pour les dépenses par habitant que pour la capacité fiscale ou l'effort fiscal. Cela est probablement dû au fait que chaque province se voit pressée d'offrir un niveau de services publics comparable à celui que fournissent les autres provinces.

TABLEAU III-2

DEPENSES PROVINCIALES-LOCALES CONSOLIDEES PAR HABITANT
1977-78

Province	Dépenses consolidées par habitant exprimées selon un indice
Alberta	118
Québec	108
Saskatchewan	103
Colombie-Britannique	100
Manitoba	99
Ile-du-Prince-Edouard	96
Ontario	94
Terre-Neuve	88
Nouvelle-Ecosse	86
Nouveau-Brunswick	82
Toutes les provinces	100

Source: Ministère des Finances, d'après des données de Statistique Canada.

Effort fiscal

L'effort fiscal relatif des provinces en 1977-78 est illustré au tableau III-3. Les indices sont établis d'après l'ensemble des recettes provinciales et locales autonomes. Il serait trompeur de ne considérer que les sources de recettes provinciales du fait que les impôts

fonciers sont prélevés au niveau provincial dans certaines provinces et au niveau local dans d'autres. L'indice de l'effort fiscal met en rapport les recettes effectivement prélevées par chaque province et sa capacité fiscale estimative de tirer des recettes en appliquant à sa propre assiette fiscale les taux nationaux moyens d'imposition.

Les indices d'effort fiscal sont normalement déterminés en fonction des recettes effectives de chaque province. Toutefois, à la deuxième colonne du tableau, les indices ont été calculés en corrigeant les recettes effectives de chaque province pour tenir compte de son déficit ou de son excédent en 1977-78. Cette colonne indique donc l'effort fiscal relatif qui aurait été observé dans chaque province si elle avait disposé de recettes suffisantes pour lui donner un excédent ou déficit moyen ou "uniformisé" par habitant. Cette correction a pour résultat de relever l'indice d'effort fiscal des provinces dont le déficit par habitant est supérieur à la moyenne des provinces et de l'abaisser dans le cas des provinces dont le déficit est inférieur à la moyenne ou qui enregistrent un excédent.

La troisième colonne du tableau donne une estimation grossière du "fardeau fiscal" relatif, notion parfois confondue avec l'effort fiscal. Ce dernier tient compte de la capacité d'une province de tirer des recettes de toutes les sources dont elle dispose, que ces recettes soient prélevées auprès des particuliers ou des entreprises. L'effort fiscal ne permet pas de mesurer le fardeau fiscal du fait que les entreprises, finalement, ne supportent pas les impôts, mais les répercutent sur leurs clients, propriétaires, employés, etc. Cependant, il n'existe aucune manière sûre d'évaluer le fardeau ultime de ces impôts, ni de le répartir entre les provinces. La mesure du fardeau fiscal relatif règle ce problème en ne tenant pas compte des impôts acquittés principalement par les entreprises. Elle donne donc une idée estimative du fardeau fiscal relatif supporté par les particuliers résidant dans chaque province, en ne tenant compte que des impôts payés entièrement ou principalement par les particuliers.

On observe des différences considérables d'effort fiscal selon les provinces. Les variations tendent à s'accroître lorsqu'on tient compte des déficits ou excédents -- du fait que les provinces produisant un effort fiscal élevé à l'égard des recettes autonomes ont généralement un déficit supérieur à la moyenne. Aussi leur effort fiscal doit-il être plus élevé pour permettre de financer ce déficit. Par contre, les provinces dont l'effort fiscal est relativement faible à l'égard des recettes autonomes ont tendance à

TABLEAU III-3

INDICES DE L'EFFORT FISCAL PROVINCIAL-LOCAL*
1977-78

Province	Recettes réelles	Recettes réelles corrigées pour les excédents et déficits	Fardeau fiscal des particuliers
Québec	120	122	117
Manitoba	99	116	98
Ile-du-Prince-Edouard	95	111	97
Ontario	100	110	101
Nouvelle-Ecosse	95	109	98
Saskatchewan	105	105	99
Terre-Neuve	101	104	107
Nouveau-Brunswick	84	97	87
Colombie-Britannique	98	94	98
Alberta	80	54	60
Toutes les provinces	100	100	100

* Fondé sur les recettes autonomes provinciales et locales, à l'exclusion des revenus d'intérêt des provinces et des recettes locales qui ne proviennent pas des taxes.

Source: Ministère des Finances, fondé surtout sur les données du septième calcul de la péréquation pour 1977-1978.

enregistrer un déficit inférieur à la moyenne ou un excédent budgétaire. Cela signifie qu'elles sont en mesure de diminuer les impôts, et donc l'effort fiscal, pour avoir un solde budgétaire "moyen" par habitant.

Si l'on considère l'effort fiscal compte tenu des excédents et des déficits, la deuxième colonne révèle que sept provinces ont un effort fiscal relativement élevé, allant de 104 à 122 pour cent de la moyenne nationale. Toutes ces provinces sauf l'Ontario bénéficient actuellement de la péréquation. La mesure de l'effort fiscal indique également que les deux provinces apparaissant au-dessus de la moyenne en fonction de la formule actuelle de péréquation -- l'Alberta et la Colombie-Britannique -- ont un effort fiscal inférieur à la moyenne.

Ces chiffres laissent à penser qu'en général les provinces ayant une capacité fiscale relativement faible ont tendance à produire un effort fiscal relativement élevé, et inversement.

Vue synthétique des indices

Le tableau III-4 permet de comparer les principaux indices reflétant la capacité fiscale, l'effort de dépenses et l'effort fiscal des administrations provinciales et locales. Il doit être interprété avec prudence. À noter à cet égard que les indices, étant basés sur les chiffres de 1977-78, ne reflètent pas les changements intervenus depuis. Il convient également de rappeler que l'indice de l'effort fiscal n'est pas un indice de fardeau fiscal. Enfin, l'indice relatif aux dépenses ne tient pas compte des différences de coût ou de besoin des services publics selon les provinces.

On remarque que les provinces tendent à se répartir en certains groupes. Ainsi:

- Une province présente une capacité fiscale relativement élevée, de fortes dépenses et un faible effort fiscal (l'Alberta);

- certaines provinces ont une capacité fiscale relativement faible et un effort fiscal élevé, ainsi que des dépenses inférieures à la moyenne (notamment la Nouvelle-Ecosse, l'Ontario et Terre-Neuve);

- quelques provinces ont une capacité fiscale relativement faible et un effort fiscal très élevé, ainsi que des dépenses moyennes ou supérieures à la moyenne (le Québec et le Manitoba);

- une province a une capacité fiscale voisine de la moyenne et un effort fiscal élevé, avec des dépenses proches de la moyenne (l'Ile-du-Prince-Edouard);

- une province présente une capacité fiscale et des dépenses relativement faibles, mais un effort fiscal voisin de la moyenne (le Nouveau-Brunswick);

- certaines provinces sont dans la moyenne à l'égard des trois mesures considérées (notamment la Colombie-Britannique et la Saskatchewan).

TABLEAU III-4

RESUME DES INDICES PROVINCIAUX-LOCAUX
DE CAPACITE FISCALE, DE DEPENSES
PAR HABITANT ET D'EFFORT FISCAL, 1977-78

	Capacité fiscale (recettes autonomes plus tous les transferts)	Dépenses par habitant	Effort fiscal (recettes réelles corrigées pour les excédents et déficits)
Alberta	192	118	54
Colombie-Britannique	104	100	94
Saskatchewan	98	103	105
Ile-du-Prince-Edouard	97	96	111
Québec	92	108	122
Terre-Neuve	92	88	104
Manitoba	90	99	116
Nouveau-Brunswick	89	82	97
Ontario	88	94	110
Nouvelle-Ecosse	88	86	109
Toutes les provinces	100	100	100

Source: Tableaux III-1, III-2 et III-3 ci-dessus.

Ces observations sont généralement conformes à ce qu'on est en droit de supposer. Ainsi, on s'attend qu'une capacité fiscale élevée aille de pair avec de fortes dépenses ou un faible effort fiscal. De même, on pense qu'une faible capacité fiscale sera associée à de faibles dépenses ou à un effort fiscal élevé. Il est également logique qu'une capacité fiscale moyenne corresponde à des dépenses moyennes ou à un effort fiscal moyen. De plus, une province peut engager de fortes dépenses malgré une faible capacité fiscale si elle produit un effort fiscal élevé. En fait, les rapports entre les trois indices pour chacune des dix provinces semblent pouvoir s'expliquer par ces tendances.

ANNEXE IV

ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis autorise le gouvernement fédéral à signer une entente avec les provinces pour administrer et percevoir leurs impôts sur le revenu en leur nom. De tels accords de perception fiscale sont en vigueur depuis 1962 pour neuf provinces, depuis 1978 pour les Territoires du Nord-Ouest et depuis 1980 pour le Yukon. Il n'y a jamais eu d'accord avec le Québec et les accords avec l'Ontario et l'Alberta ne s'appliquent maintenant qu'à l'impôt sur le revenu des particuliers. Pendant l'exercice 1981-82, le gouvernement du Canada remettra aux provinces plus de $9 milliards imposés en leur nom.

Juste avant la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral, les provinces et certaines administrations municipales levaient des impôts directs, sans grande coordination. Certaines formes de revenus pouvaient être soumises à une double imposition et, donc, à des taux extrêmement élevés d'impôt, tandis que d'autres pouvaient échapper complètement à l'impôt. Aussi appelait-on ces années la période de la "jungle fiscale".

L'objectif principal des ententes de location fiscale instaurées en 1941 était d'assurer au gouvernement fédéral libre accès aux recettes nécessaires pour financer l'effort de guerre et en répartir équitablement le fardeau. Cette assurance n'existait pas dans le système anarchique de taux et d'exemptions qui régnait dans les provinces. D'après les ententes de location fiscale, les provinces et leurs municipalités se retirèrent du domaine des impôts directs au profit exclusif du gouvernement fédéral. En contrepartie, ce dernier s'engagea à verser des "paiements de location fiscale" aux provinces. Les ententes de location furent renégociées au cours de trois périodes successives de cinq ans, avant d'être remplacées en 1962 par les accords actuels de perception d'impôts.

Les ententes de location fiscale garantissaient au gouvernement fédéral une compétence exclusive sur les impôts directs et réglaient les problèmes de "jungle fiscale" d'avant la guerre. Cependant, ils privaient les provinces participantes de toute souplesse à l'égard d'une importante source de recettes. De plus, le gouvernement fédéral s'inquiétait d'apparaître comme la seule autorité de taxation alors qu'en fait les provinces recevaient une partie appréciable des recettes fiscales.

Les ententes de perception, instaurées en 1962, furent conçues pour résoudre ces problèmes. D'après les ententes, chaque province établit elle-même ses impôts sur le revenu. Elle conclut ensuite un accord avec le gouvernement fédéral, en vertu duquel ce dernier s'engage à administrer la loi provinciale et à percevoir gratuitement les impôts de la province si cette dernière s'engage à respecter certaines conditions. Initialement, les principales conditions étaient que les provinces devaient utiliser une assiette fiscale conforme à l'assiette définie dans la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu (c'est-à-dire "l'impôt fédéral de base" dans le cas des particuliers et le revenu imposable des sociétés dans le cas des entreprises) et que la progressivité de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers devait être maintenue dans le système global d'impôt fédéral et provincial. A cette fin, le gouvernement fédéral élabora une loi-type de l'impôt provincial sur le revenu qui reflétait la législation fédérale. Quoique les provinces participantes soient toujours obligées de maintenir une assiette fiscale conforme à l'assiette fiscale fédérale, les conditions ont été assouplies. Par exemple, la condition de progressivité uniforme, appliquée en obligeant les provinces à exprimer leurs impôts sous forme de pourcentage de l'impôt fédéral, a été rendue moins stricte. L'instauration de toute une gamme de crédits d'impôt provinciaux et d'autres mesures particulières que le gouvernement fédéral a convenu d'administrer a modifié le degré de progressivité du système global d'imposition d'une province à l'autre.

Des ententes de perception des impôts ont été conclues avec toutes les provinces sauf le Québec. L'accord conclu avec l'Ontario, ne s'applique qu'à l'impôt sur le revenu des particuliers. Une entente a été conclue en 1978 avec les Territoires du Nord-Ouest et en 1980 avec le Yukon. Depuis 1981, l'Alberta administre son propre impôt sur les sociétés. Par conséquent, le présent système d'accords de perception s'applique à toutes les provinces sauf le Québec en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers, et aux sept provinces autres que le Québec, l'Ontario et l'Alberta en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des sociétés. Le fondement législatif de ces ententes est la Partie III de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, ainsi que les diverses lois provinciales de l'impôt sur le revenu. Les ententes ne sont assorties d'aucune date d'expiration.

De façon générale, les ententes de perception fiscale ont contribué à maintenir un régime national de fiscalité directe relativement uniforme et harmonieux. Evidemment, les taux d'imposition varient sensiblement.

L'uniformité relative du régime présente plusieurs avantages indiscutables. En premier lieu, l'uniformité des régimes fédéral et provinciaux permet au contribuable de ne compléter qu'une seule déclaration d'impôt, ce qui lui simplifie la tâche. En second lieu, elle permet à un organisme unique d'appliquer efficacement les lois fédérales et provinciales, réduisant ainsi les coûts de perception. En troisième lieu, l'uniformité des assiettes fiscales permet au contribuable de prendre des décisions économiques sans se préoccuper de différences importantes entre les régimes fiscaux provinciaux. En quatrième lieu, l'utilisation d'une formule commune d'affectation pour la répartition du revenu par province assure que certains éléments du revenu n'échappent pas à l'impôt ou ne sont pas taxés par plus d'une province. Certains considèrent, par ailleurs, que le système de perception fiscale limite la liberté des provinces en les empêchant de déterminer la politique fiscale appropriée à leurs propres domaines de compétence. La liberté d'action du gouvernement fédéral est elle aussi restreinte du fait que ce dernier doit tenir compte des effets directs et indirects de ses mesures fiscales sur les provinces.

La souplesse recherchée des provinces s'explique par l'importance croissante des impôts directs dans leurs recettes et par leur désir d'utiliser la fiscalité directe pour atteindre leurs objectifs économiques et sociaux. La part des provinces dans le total des impôts sur le revenu perçus est passée de 15% en 1962 à plus de 40% maintenant. Depuis 1972, le gouvernement fédéral a entrepris d'administrer nombre de mesures particulières proposées par les gouvernements provinciaux, notamment des crédits, des abattements et des réductions d'impôts, des surtaxes et un double taux d'imposition des sociétés. Les tableaux IV-1 et IV-2 présentent les mesures provinciales spéciales en vigueur en 1981 et administrées par le gouvernement fédéral. Afin de donner une idée plus complète des structures d'impôt sur le revenu des provinces pour lesquelles le gouvernement fédéral perçoit les impôts, les taux d'impôt en vigueur en 1981, tels que connus présentement, sont résumés au tableau IV-3. Enfin, le tableau IV-4 montre les montants imposés par le gouvernement fédéral au nom des provinces.

Le système de perception fiscale a été récemment soumis à certaines tensions. Ces tensions résultent principalement d'une plus grande utilisation du système d'impôt sur le revenu, par les deux niveaux de gouvernement, pour atteindre différents objectifs.

En premier lieu, la prolifération des crédits spéciaux d'impôt provincial sur le revenu et d'autres mesures compliquent les calculs des contribuables et l'administration des impôts pour Revenu Canada, ce qui nuit à la simplicité du système.

En second lieu, l'instauration de mesures spéciales a modifié la progressivité du système global d'imposition fédérale et provinciale du revenu des particuliers. Il faut donc supposer que l'objectif d'équité qui devait être atteint grâce à une progressivité uniforme est maintenant moins important.

En troisième lieu, des encouragements spéciaux aux sociétés afin d'augmenter l'activité économique dans une province risquent de créer une émulation entre provinces et une concurrence peu souhaitable entre elles pour offrir un régime fiscal concurrentiel.

Afin d'alléger ces pressions et de maintenir les objectifs des accords de perception, trois grands principes ont donc été suivis ces dernières années pour déterminer si une mesure devait ou non être administrée en vertu d'une entente de perception des impôts. D'abord, la mesure doit pouvoir être appliquée de façon relativement efficace. Ensuite, elle ne doit pas nuire ni risquer de nuire sensiblement à l'harmonie et à l'uniformité indispensables des régimes fédéral et provinciaux de fiscalité directe. Enfin, elle ne doit pas compromettre le bon fonctionnement de l'union économique canadienne par l'établissement de barrières fiscales faisant obstacle aux mouvements normaux de capitaux entre les provinces.

Les exemples récents de dispositions fiscales plus discriminatoires illustrent le dilemme qu'entraîne le conflit entre le désir de souplesse des provinces et la nécessité de maintenir à l'échelle nationale un régime relativement uniforme de fiscalité directe. Si les provinces avaient toute liberté dans ce domaine, les avantages de l'harmonie et de l'uniformité relative du régime fiscal disparaîtraient. Par ailleurs, une limitation trop stricte de la marge de manoeuvre des provinces pourrait les inciter à se retirer complètement des ententes.

Pour essayer de résoudre ce dilemme, il faut étudier les principaux éléments du régime fiscal des provinces et déterminer la souplesse qui peut leur être accordée sans compromettre les objectifs fondamentaux du système.

Les principaux éléments du régime fiscal des provinces sont l'assiette fiscale et les taux d'imposition -- lesquels comprennent les taux nominaux et toute mesure particulière d'où résultent des taux effectifs d'imposition différents des taux nominaux. L'assiette fiscale de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers est l'impôt fédéral de base des personnes résidant dans la province le dernier jour de l'année d'imposition. Dans le cas des sociétés, l'assiette est le revenu imposable fédéral de la société gagné dans la province pendant l'année d'imposition. Tous

conviennent, même les provinces ne participant pas aux ententes de perception, de l'importance d'une définition commune de l'assiette fiscale et de règles communes d'attribution de cette assiette. Le respect de ce principe ne sera vraisemblablement pas attaqué sérieusement, quoique, récemment, une province ait formulé une demande qui aurait entraîné une modification de l'assiette fiscale. Cette demande fut rejetée parce qu'elle aurait contrevenu à la définition commune de l'assiette fiscale et établi un précédent pour d'autres demandes du même genre.

L'autre grand élément des régimes d'impôt provinciaux est le barème des taux. A l'origine, les ententes obligeaient les provinces à exprimer leur taux d'imposition des particuliers et des sociétés sous la forme d'un pourcentage unique de l'assiette fiscale. Cette condition fut par la suite assouplie lorsqu'un second taux provincial commença à être appliqué aux "petites entreprises", parallèlement à la déduction fédérale pour petites entreprises. L'exigence d'un taux unique pour les particuliers est maintenue. L'application de plusieurs taux d'imposition aux particuliers et d'autres taux encore aux sociétés pourra intéresser certaines provinces. Dans le cas des particuliers, certaines provinces pourraient préférer adopter comme assiette le "revenu imposable" fédéral plutôt que "l'impôt fédéral de base". Dans le cas des sociétés, les provinces pourraient vouloir offrir des taux particuliers, comme il est prévu au niveau fédéral, pour la fabrication et la transformation. Cela compliquerait toutefois le régime fiscal, le rendrait plus difficile à administrer et entraînerait une certaine perte d'uniformité.

L'autre aspect du barème des taux provinciaux est représenté par les mesures particulières, telles que crédits, abattements et réductions, qui ont été instaurées depuis 1972. Ces mesures ont toutes pour effet de modifier le taux effectif d'imposition. Chose plus importante, elles peuvent entraîner l'établissement de barrières fiscales faisant obstacle aux mouvements interprovinciaux de capitaux et, éventuellement, une concurrence fiscale contraire aux intérêts de l'union économique. Ces deux dernières années, le gouvernement fédéral a refusé d'administrer les mesures de ce genre instaurées par les provinces.

L'avenir du système actuel de perception est quelque peu problématique. Si les provinces, surtout les plus populeuses, ne peuvent obtenir le minimum de souplesse nécessaire pour continuer de participer aux ententes, elles s'en retireront peut-être. La province de l'Alberta, parce qu'elle voulait instituer dans son régime fiscal des sociétés divers encouragements et innovations que, elle le savait, le gouvernement fédéral refuserait d'administrer, a cessé en 1981 de participer à l'entente de perception de l'impôt des sociétés. La Colombie-Britannique a donné avis de son

intention de se retirer complètement des ententes si le gouvernement fédéral n'acceptait pas d'administrer les crédits pour dividendes et capital-risque, qui sont considérés comme pouvant entraîner des effets indésirables sur l'union économique. Comme il a été mentionné, le Québec n'a jamais participé aux ententes et l'Ontario a toujours perçu son propre impôt sur le revenu des sociétés.

Le retrait partiel de l'Alberta et le retrait complet de la Colombie-Britannique, ajoutés à la non participation du Québec et de l'Ontario, auraient de graves répercussions sur l'avenir des ententes de perception fiscale. Déjà, avec l'Ontario, le Québec et l'Alberta (qui totalisent 75% du revenu imposable des sociétés au Canada) administrant leur propre impôt sur le revenu des sociétés, il y a un danger sérieux pour l'harmonisation. L'utilité des accords pour le maintien de l'uniformité relative et de l'harmonie du régime national de fiscalité directe serait sérieusement compromise sans la participation de l'une ou de plusieurs des quatre provinces les plus peuplées. Il semble que certaines provinces partagent notre inquiétude concernant le glissement vers la concurrence et l'absence d'harmonie. Ainsi, le ministre des Finances de la Colombie-Britannique, M. Curtis, a mis l'accent, dans son dernier Discours du budget, sur la nécessité, pour tous les gouvernements, de renoncer aux mesures discriminatoires compétitives.

TABLEAU IV-1

DISPOSITIONS PARTICULIERES DES REGIMES PROVINCIAUX
D'IMPOSITION DIRECTE DES PARTICULIERS
1981

Prov.	Crédits d'impôt	Abattements	Réductions d'impôt	Surtaxes
T.-N.	-	-	-	-
I.-P.-E.	-	-	-	-
N.-E	-	-	-	-
N.-B.	Contributions politiques			Surtaxe négative de 5.5% de l'impôt provincial autrement payable
Ont.	Impôt foncier Taxe de vente Contributions politiques	-	Sélectives	-
Man.	Impôts fonciers Coût de la vie Contributions politiques	Redevances	Sélectives	-
Sask.	Intérêts hypothécaires	Redevances	Sélectives	Surtaxe de 11% sur l'impôt dépassant $4,000.
Alb.	Redevances Locataires Contributions politiques	Redevances	Sélectives	
C.-B.	Locataires Contributions politiques Coût de la vie	Redevances	Sélectives	Surtaxe de 10% sur l'impôt dépassant $3,500.

Note: Dispositions particulières en vigueur le 23 avril 1981.

TABLEAU IV-2

DISPOSITIONS PARTICULIERES DES REGIMES PROVINCIAUX
D'IMPOSITION DIRECTE DES SOCIETES
1981

Prov.	Crédits d'impôt	Abattements	Réduction de taux pour petites entreprises
T.-N.	-	-	3 points
I.-P.-E	-	-	-
N.-E.	-	-	3 points
N.-B.	-	-	5 points
Man.	Contributions politiques	-	4 points
Sask.	-	Redevances	4 points
Alb.	Redevances Contributions politiques	Redevances	6 points
C.-B.	Impôt d'abattage forestier Contributions politiques	Redevances	8 points

Note: Dispositions particulières en vigueur le 23 avril 1981.

TABLEAU IV-3

TAUX D'INTERET PROVINCIAL SUR LE REVENU DES PARTICULIERS ET DES SOCIETES - 1981
(en pourcentage)

Province	Particuliers	Sociétés
Terre-Neuve	58.0	15-12
Ile-du-Prince-Edouard	52.5	10
Nouvelle-Ecosse	52.5	13-10
Nouveau-Brunswick	55.5	14-9
Québec	-	-
Ontario	44.0	-
Manitoba	54.3	15-11
Saskatchewan	52.0	14-10
Alberta	38.5	11-6
Colombie-Britannique	44.0	16-8
Territoires du Nord-Ouest	43.0	10
Yukon	43.0	10

Notes: Taux en vigueur le 23 avril 1981.

L'impôt sur le revenu des particuliers est exprimé en pourcentage de l'impôt fédéral de base et l'impôt sur le revenu des sociétés en pourcentage du revenu imposable des sociétés.

Les taux ci-hauts sont des taux nominaux et peuvent varier sous l'effet de dispositions particulières décrites aux tableaux IV-1 et IV-2.

Le Québec perçoit lui-même ses impôts sur le revenu et l'Ontario perçoit l'impôt sur le revenu des sociétés. L'assiette de ces impôts étant différente de celle utilisée par les autres provinces, les taux ne sont donc pas comparables. L'Alberta a commencé à percevoir son impôt sur le revenu des sociétés en 1981, mais comme l'assiette de cet impôt est la même que celle des autres provinces, son taux d'impôt des sociétés est comparable.

TABLEAU IV-4

ESTIME DE L'IMPÔT PROVINCIAL SUR LE REVENU IMPOSE PAR LE GOUVERNEMENT FEDERAL POUR 1981
(millions de dollars)

	Impôt sur le revenu des individus	Impôt sur le revenu des sociétés	Total
Impôt provincial brut	8,720	1,340	10,060
Crédits, abattements, surtaxes	605	309	914
Impôt provincial net	8,115	1,031	9,146

Note: Le gouvernement fédéral remet aux provinces l'impôt qu'il perçoit en vertu des lois provinciales de l'impôt sur le revenu au moyen de paiements fondés sur les montants imposés. Les montants effectivement perçus par le gouvernement fédéral peuvent être inférieurs aux montants imposés, à cause des montants qui restent impayés.

ANNEXE V

PROGRAMME DE PEREQUATION FISCALE

La péréquation fiscale est un programme de transferts sans condition du gouvernement fédéral à certaines provinces, établi en vertu de la Partie I de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Ce programme a pour but de permettre:

> "que chaque province puisse fournir à ses citoyens un niveau raisonnablement comparable de services publics essentiels sans devoir recourir à une fiscalité trop lourde."

Cet énoncé du but de la péréquation est celui que fit l'ancien ministre des Finances, M. Mitchell Sharp, lorsqu'il présenta la formule actuelle de péréquation à ses homologues provinciaux en septembre 1966. La raison d'être des paiements de péréquation par le gouvernement fédéral provient donc du fait que les provinces n'ont pas toutes la même capacité de tirer des recettes de l'imposition pour financer les services dont elles sont responsables en vertu de la Constitution. Il faut noter également que le coût de la prestation des services publics à un niveau donné varie par province. Toutefois, il est très difficile, peut-être même impossible, de quantifier ces différences. Aussi la péréquation a-t-elle toujours été calculée par rapport à la capacité relative de chacune des provinces de tirer des recettes, et elle a toujours été versée à celles qui sont sous une norme fixée.

On a constaté récemment que plusieurs croient, à tort, que le programme consiste à redistribuer entre les provinces les revenus des plus riches d'entre elles. Bien que le programme se traduise effectivement par une certaine redistribution de richesse -- des contribuables fédéraux de certaines provinces au profit des résidents d'autres provinces -- il s'agit uniquement d'une conséquence indirecte du programme. A cet égard, la péréquation n'est pas différente des autres programmes fédéraux qui bénéficient à des régions ou à des catégories particulières. Le programme n'est certainement pas conçu pour prélever et redistribuer les recettes dont certaines provinces ont la chance de bénéficier.

On peut dire que certains paiements fédéraux aux provinces depuis la Confédération, comme les subventions statutaires, tiennent compte du besoin d'apporter une aide financière aux provinces à revenu modique. Le concept moderne de péréquation, bien qu'il corresponde à ce besoin connu de longue date, est basé sur une comparaison du rendement

ou de la productivité des impôts dans les différentes provinces ou, dans le jargon des économistes, sur la comparaison des différences de "capacité fiscale". Ce n'est que récemment que la comparaison de la capacité fiscale des provinces est devenue possible. Au Canada, on peut dire que cela est devenu techniquement réalisable avec la mise en place des ententes de location fiscale en 1941. En fait, les ententes de location fiscale de 1941, 1947 et 1952 comportaient certains éléments implicites de péréquation. Il fallut toutefois attendre la quatrième et dernière série des ententes de location, en 1957, pour voir la péréquation devenir un programme distinct.

Les accords de location fiscale de 1957 prévoyaient un système de péréquation basé sur les recettes provinciales provenant des trois champs d'imposition que les provinces "louaient" au gouvernement fédéral, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits de succession. Etant donné que ces impôts (ou leur équivalent dans le cas des droits de succession) étaient aussi perçus pour son propre compte par le gouvernement fédéral dans les dix provinces et que des règles précises d'allocation des impôts par province avaient été élaborées, il était facile de comparer le rendement des impôts dans toutes les provinces. Cette comparaison fut faite à l'égard des recettes que les provinces auraient tirées de ces trois impôts si elles avaient toutes conclu des ententes de location, selon les taux définis pour les provinces participantes.

La norme de péréquation était la moyenne pondérée du rendement par habitant de ces impôts dans les deux provinces ayant le rendement le plus élevé par personne. Les provinces ayant un rendement moins élevé bénéficiaient de paiements de péréquation pour les dédommager de la différence. La formule de péréquation n'était assortie d'aucun plafond. Cette caractéristique était importante, parce que les paiements tendaient à s'accroître chaque année en raison de la hausse rapide du rendement des impôts considérés. Une province pouvait avoir droit aux paiements, qu'elle participât ou non aux ententes de location fiscale. Des paiements furent faits chaque année à neuf provinces, y compris l'Alberta et la Colombie-Britannique. Seule la province la plus riche, l'Ontario, ne reçut aucun paiement. (Les tableaux V-1, V-2 et V-3 présentent l'historique des paiements de péréquation à chaque province depuis 1957-58.)

En 1962-63, les ententes de location fiscale furent remplacés par des accords de perception fiscale, les provinces étant libres de fixer leurs propres taux d'imposition. La péréquation fut maintenue, tout en restant liée à des taux fixes ou normalisés des deux impôts sur le revenu et

des droits successoraux. Aussi les recettes procurées par des taux d'imposition plus élevés dans certaines provinces échappaient-elles à la péréquation. La norme de péréquation fut abaissée, passant de la moyenne des deux provinces les plus élevées à la moyenne nationale, tandis que la moitié des recettes tirées des ressources naturelles y était incorporée. Ces changements eurent pour effet d'exclure l'Alberta et la Colombie-Britannique de la péréquation et de rendre la répartition des paiements plus conforme aux besoins observés.

En 1964-65, la norme de péréquation redevint la moyenne des deux provinces les plus élevées. La Colombie-Britannique et l'Alberta en restèrent toutefois exclues en raison d'une nouvelle disposition selon laquelle les recettes tirées des ressources naturelles (à concurrence de 50 pour cent) devenaient un facteur négatif pour les provinces qui avaient une capacité au-dessus de la moyenne nationale de tirer des recettes des ressources.

C'est en 1967-68 que fut instauré le système actuel de péréquation, après une longue étude de la question par les gouvernements fédéral et provinciaux. Le nouveau système incorporait quasiment toute la gamme des recettes provinciales de sources propres, y compris le produit des taxes à la consommation et des droits sur les ressources naturelles. Il rétablissait la moyenne nationale comme norme de péréquation, comme en 1962-63. Le caractère non limitatif du système fut renforcé par la suppression du lien avec le rendement des impôts prélevés à des taux fixés. La péréquation était calculée par rapport au rendement des impôts déterminés librement et collectivement par les provinces.

La comparaison du rendement des impôts provinciaux devint beaucoup plus difficile lorsque la péréquation fut étendue aux impôts et taxes que le gouvernement fédéral ne prélevait pas lui-même, du fait que les provinces établissaient différentes sortes d'impôts et que, même lorsqu'elles imposaient les mêmes taxes, leurs structures fiscales différaient beaucoup. Il fallait cependant que les comparaisons reposent sur des données uniformes si l'on voulait que la formule soit équitable. Pour régler le problème, on adopta la notion de "régime fiscal représentatif", c'est-à-dire un régime tendant à être "typique" ou "représentatif" des différents régimes appliqués en fait dans les dix provinces. Le régime se caractérise par: (i) la division du régime fiscal provincial en éléments, normalement un par grande catégorie d'impôt ou taxe; (ii) la définition d'une assiette fiscale type pour chaque élément du régime; et (iii) la répartition de chaque assiette fiscale entre les provinces de manière à refléter leur capacité fiscale relative.

Pour calculer la péréquation, on évalue le rendement potentiel de chaque source de revenu faisant partie du régime fiscal représentatif, pour chaque province, en appliquant à sa part de l'assiette fiscale de chaque source de revenu le taux moyen d'imposition existant dans les dix provinces. Le rendement de ce régime fiscal représentatif par habitant pour chaque province est ensuite comparé au rendement par habitant dans les dix provinces. Le droit à la péréquation, par habitant, d'une province est alors égal à l'excédent éventuel du rendement par habitant dans les dix provinces sur le rendement par habitant du régime fiscal représentatif pour la province (voir le graphique V-1).

Le régime fiscal représentatif adopté en 1967-68 portait sur toutes les recettes provinciales de sources propres. Ces dernières se répartissaient en 16 catégories ou "sources de revenu". Une assiette distincte fut établie pour chaque source de revenu. Les paiements aux provinces augmentèrent de plus de 50 pour cent l'année où la nouvelle formule fut instituée. Sept provinces eurent droit aux paiements chaque année: Terre-Neuve, l'Ile-du-Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba et la Saskatchewan. L'Alberta reçut des paiements de péréquation pendant trois ans, mais il s'agissait en fait de versements de transition dus au fait qu'elle avait eu droit à la péréquation en vertu des ententes antérieures. La Saskatchewan vit diminuer la péréquation la première année d'application de la nouvelle formule, comme il était prévu, mais bénéficia ensuite de fortes hausses de paiements.

Un certain nombre de changements d'ordre technique furent apportés au régime fiscal représentatif à l'occasion du renouvellement du programme, en 1972-73. Ils comprenaient notamment un reclassement des recettes en 19 catégories (contre 16 auparavant) et des modifications de la mesure de la capacité fiscale pour plusieurs sources de revenu. En 1973-74 fut ajoutée une vingtième source de revenu, les taxes scolaires. Il s'agissait d'un changement important puisque jusque-là aucune recette des administrations locales n'avait été incluse dans la formule de péréquation.

En 1974-75, on limita à un tiers la péréquation des recettes provinciales supplémentaires tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz naturel. Ces recettes supplémentaires étaient définies comme l'excédent des recettes en sus du niveau de 1973-74 (exercice où s'amorça la flambée des prix mondiaux du pétrole) qui n'était pas dû à une hausse du volume de production. Simultanément, les recettes tirées par les provinces du pétrole et du gaz furent reclassées en six sources (contre quatre), portant à 22 le nombre total de sources de revenu.

TABLEAU V-1
DROITS DE PEREQUATION DES PROVINCES, 1957-58 A 1980-81
(en millions de $)

Exercice	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957-58	11.8	3.1	17.2	8.6	46.4	-	14.2	20.3	12.0	5.5	139.1
1958-59	20.1	5.6	26.3	22.6	63.3	-	13.5	20.4	13.4	6.7	191.9
1959-60	22.1	6.0	27.9	24.6	78.1	-	14.8	23.5	16.4	5.9	219.3
1960-61	20.3	5.6	25.9	24.0	69.9	-	13.3	21.9	15.4	6.0	202.3
1961-62	20.9	5.4	26.3	24.1	72.7	-	13.4	23.3	14.3	5.6	206.0
1962-63	24.0	6.9	29.1	25.5	68.8	-	13.7	22.9	12.3	-	203.2
1963-64	23.8	7.2	31.3	27.0	65.3	-	12.9	21.9	7.1	-	196.5
1964-65	27.1	8.1	37.7	33.0	96.1	-	18.7	22.0	1.2	-	243.9
1965-66	34.9	9.5	43.8	39.9	133.1	-	27.2	29.2	-	-	317.6
1966-67	39.2	10.5	47.9	44.2	151.3	-	30.5	31.4	-	-	355.0
1967-68	65.7	14.2	75.1	63.6	268.7	-	39.9	25.1	-	-	552.3
1968-69	73.2	16.2	84.0	71.8	386.6	-	49.3	26.4	-	-	707.5
1969-70	95.7	19.5	96.8	87.9	430.7	-	52.6	66.1	-	-	849.3
1970-71	97.3	19.9	99.5	93.1	420.1	-	54.7	99.0	-	-	883.6
1971-72	105.2	20.0	107.6	93.0	453.3	-	71.9	88.8	-	-	939.8
1972-73	113.7	25.2	123.9	103.2	534.3	-	68.1	102.0	-	-	1,070.4
1973-74	156.0	33.2	186.0	146.3	737.1	-	112.6	116.1	-	-	1,487.4
1974-75	174.7	42.5	232.0	168.5	918.4	-	124.5	50.6	-	-	1,711.2
1975-76	189.1	47.7	252.0	187.4	1,049.4	-	150.8	-	-	-	1,876.4
1976-77	229.2	54.4	298.1	232.4	1,062.9	-	153.3	10.4	-	-	2,040.7
1977-78	278.1	63.0	342.1	273.3	1,322.0	-	236.5	58.2	-	-	2,573.2
1978-79	321.2	71.6	375.4	331.3	1,482.8	-	291.7	32.7	-	-	2,906.7
1979-80*	347.9	80.9	422.7	312.5	1,682.8	-	348.6	76.0	-	-	3,271.4
1980-81*	376.4	88.0	449.1	378.7	1,720.8	-	342.6	40.2	-	-	3,395.8
1981-82*	410.9	94.4	480.0	411.7	1,779.7	-	355.1	55.2	-	-	3,587.0

* Dernières estimations.
Source: Ministère des Finances.

TABLEAU V-2

DROITS DE PEREQUATION PAR HABITANT DE CHAQUE PROVINCE, 1957-58 A 1980-81
(en dollars)

Exercice	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957-58	28	31	25	15	10	-	16	23	10	4	13
1958-59	47	56	37	40	13	-	15	23	11	4	17
1959-60	50	59	39	42	16	-	17	26	13	4	19
1960-61	45	54	36	41	14	-	15	24	12	4	17
1961-62	46	51	36	40	14	-	15	25	11	3	17
1962-63	51	65	39	42	13	-	15	25	9	-	22
1963-64	50	67	42	44	12	-	14	23	5	-	21
1964-65	56	74	50	54	17	-	19	23	1	-	26
1965-66	72	87	58	65	23	-	28	31	-	-	33
1966-67	79	96	63	72	26	-	32	33	-	-	37
1967-68	132	130	99	103	46	-	41	26	-	-	57
1968-69	145	148	110	115	65	-	51	28	-	-	72
1969-70	186	176	125	140	72	-	54	69	-	-	85
1970-71	188	181	127	148	70	-	56	105	-	-	89
1971-72	202	179	136	147	75	-	73	96	-	-	94
1972-73	215	223	156	161	88	-	69	112	-	-	107
1973-74	290	292	231	226	121	-	113	128	-	-	148
1974-75	323	369	286	258	150	-	124	56	-	-	169
1975-76	344	407	308	282	170	-	149	-	-	-	201
1976-77	411	460	360	343	170	-	150	11	-	-	197
1977-78	493	524	410	398	211	-	230	62	-	-	246
1978-79	565	587	446	477	236	-	282	35	-	-	277
1979-80*	606	658	499	446	268	-	338	79	-	-	311
1980-81*	649	708	527	536	273	-	333	41	-	-	321
1981-82*	702	756	559	578	281	-	345	56	-	-	338

* Dernières estimations.
Source: Ministère des Finances.

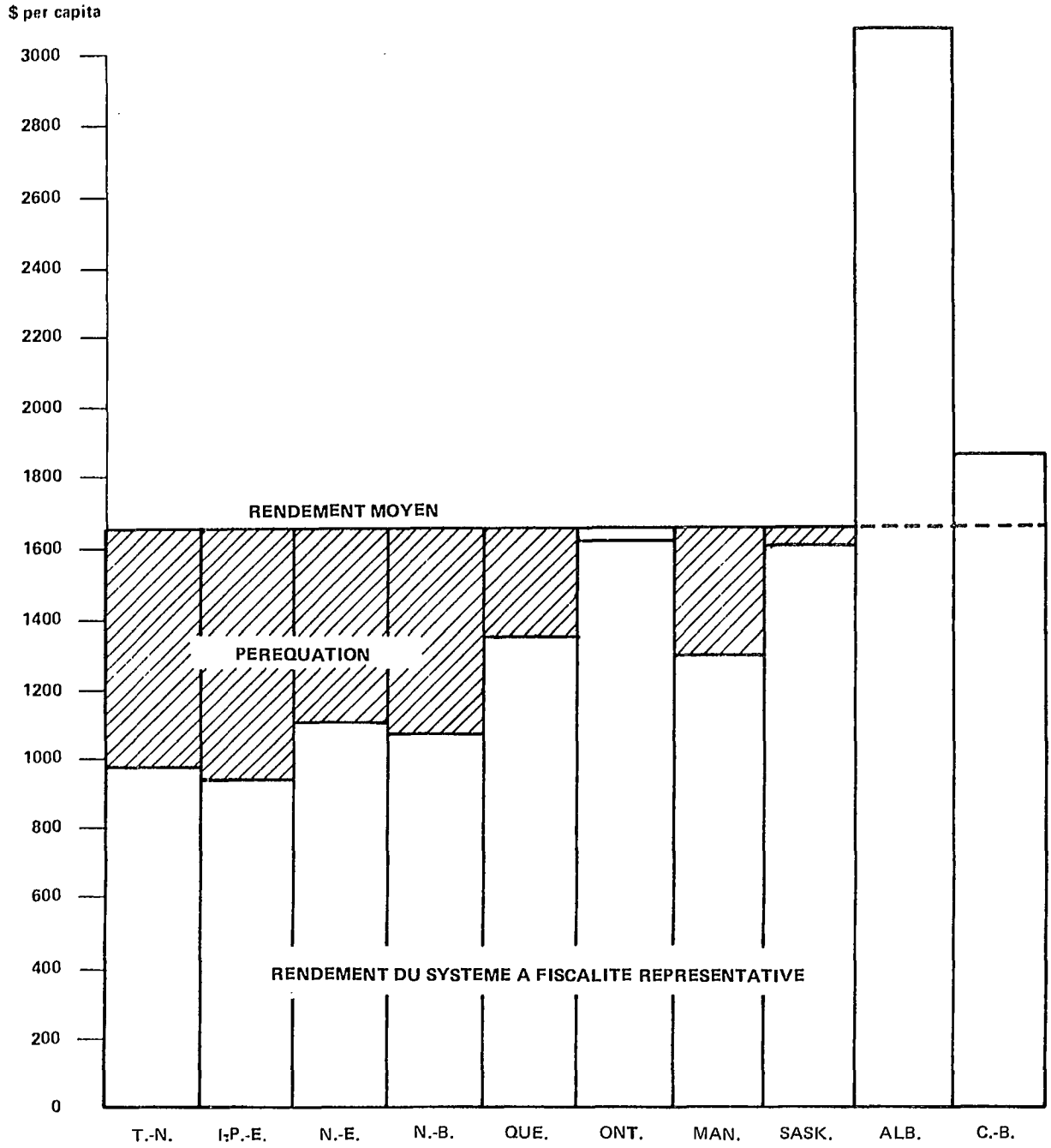
TABLEAU V-3
REPARTITION PROCENTUELLE DES DROITS DE PEREQUATION, 1957-58 A 1980-81

Exercice	T.-N.	I.-P.-E.	N.-E.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1957-58	8.5	2.2	12.4	6.2	33.3	-	10.2	14.6	8.6	4.0	100.0
1958-59	10.5	2.9	13.7	11.8	33.0	-	7.0	10.6	7.0	3.5	100.0
1959-60	10.1	2.7	12.7	11.2	35.6	-	6.8	10.7	7.5	2.7	100.0
1960-61	10.0	2.8	12.8	11.9	34.5	-	6.6	10.8	7.6	3.0	100.0
1961-62	10.2	2.6	12.8	11.7	35.3	-	6.5	11.3	6.9	2.7	100.0
1962-63	11.8	3.4	14.3	12.6	33.8	-	6.7	11.3	6.1	-	100.0
1963-64	12.1	3.7	15.9	13.8	33.2	-	6.6	11.1	3.6	-	100.0
1964-65	11.1	3.3	15.4	13.6	39.4	-	7.7	9.0	0.5	-	100.0
1965-66	11.0	3.0	13.8	12.5	41.9	-	8.6	9.2	-	-	100.0
1966-67	11.0	2.9	13.5	12.5	42.6	-	8.6	8.9	-	-	100.0
1967-68	11.9	2.6	13.6	11.5	48.7	-	7.2	4.5	-	-	100.0
1968-69	10.3	2.3	11.9	10.2	54.6	-	7.0	3.7	-	-	100.0
1969-70	11.3	2.3	11.4	10.3	50.7	-	6.2	7.8	-	-	100.0
1970-71	11.0	2.3	11.3	10.5	47.5	-	6.2	11.2	-	-	100.0
1971-72	11.2	2.1	11.5	9.9	48.2	-	7.7	9.4	-	-	100.0
1972-73	10.6	2.4	11.6	9.6	49.9	-	6.4	9.5	-	-	100.0
1973-74	10.5	2.2	12.5	9.8	49.6	-	7.6	7.8	-	-	100.0
1974-75	10.2	2.5	13.6	9.8	53.6	-	7.3	3.0	-	-	100.0
1975-76	10.1	2.5	13.4	10.0	56.0	-	8.0	-	-	-	100.0
1976-77	11.2	2.7	14.6	11.4	52.1	-	7.5	0.5	-	-	100.0
1977-78	10.8	2.4	13.3	10.6	51.4	-	9.2	2.3	-	-	100.0
1978-79	11.1	2.5	12.9	11.4	51.0	-	10.0	1.1	-	-	100.0
1979-80*	10.6	2.5	12.9	9.6	51.4	-	10.7	2.3	-	-	100.0
1980-81*	11.1	2.6	13.2	11.1	50.7	-	10.1	1.2	-	-	100.0
1981-82*	11.5	2.6	13.4	11.5	49.6	-	9.9	1.5	-	-	100.0

* Dernières estimations.
Source: Ministère des Finances.

GRAPHIQUE V-1

DROITS DE PEREQUATION PAR HABITANT
1980-81



Les sept provinces qui avaient eu droit à la péréquation au titre des accords de 1967-71 continuèrent d'en bénéficier de 1972 à 1976, sauf la Saskatchewan en 1975-76. Cette dernière année fut caractérisée par une prospérité exceptionnelle dans cette province, dont la capacité fiscale mesurée par le régime fiscal représentatif s'éleva au-dessus de la moyenne nationale.

En 1977-78, le programme de péréquation fut renouvelé pour une nouvelle période de cinq ans allant jusqu'en 1981-82. Les paiements augmentèrent sensiblement cette année-là, en grande partie à cause d'un transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers aux provinces, au titre des nouveaux accords de FPE. Plusieurs changements furent également apportés à la formule. Les sources de revenu du régime fiscal représentatif furent reclassées en 29 catégories. De nouvelles assiettes fiscales furent élaborées pour plusieurs sources, notamment les impôts directs des particuliers et des sociétés. Pour l'impôt personnel, le changement visait à tenir compte des modifications entraînées principalement par les crédits d'impôt provincial au cours des années précédentes. Pour l'impôt des sociétés, le changement fut apporté pour contrer l'effet des nationalisations provinciales d'entreprises lucratives appartenant à des intérêts privés. La distinction entre les recettes supplémentaires et "de base" tirées du pétrole et du gaz fut abandonnée, toutes les recettes pétrolières et gazières devant désormais être égalisées à 50 pour cent. Les recettes provenant des autres ressources non renouvelables, auparavant égalisées à 100 pour cent, devenaient également l'objet d'une péréquation à 50 pour cent. Enfin, une nouvelle disposition prévoyait que pas plus du tiers de la péréquation totale ne pouvait se rapporter aux recettes provenant des ressources naturelles.

L'éternelle question, au sujet du programme de péréquation fiscale, est de savoir si les sommes transférées aux provinces sont convenables étant donné l'objectif du programme. Comme il a été indiqué, le programme vise à permettre à toutes les provinces d'offrir un niveau convenable de services publics sans devoir recourir à des taux d'imposition excessivement lourds. La formule qui sert à déterminer les sommes en question est-elle valable, ou en existe-t-il une autre qui donnerait de meilleurs résultats?

A cet égard, le point le plus important se rapporte aux ressources naturelles. On peut d'abord se demander si les recettes tirées des ressources naturelles devraient faire l'objet de la péréquation, étant donné qu'elles représentent seulement un peu plus de un pour cent du total des recettes dans sept provinces regroupant environ 76 pour

cent de la population totale. Dans ces conditions, les recettes provenant des ressources naturelles ne peuvent être considérées comme un moyen normal de financement d'un niveau raisonnable de services publics. Certaines provinces qui tirent des recettes du pétrole, du gaz naturel et des minéraux prétendent que ces fonds proviennent de la vente d'un avoir et ne devraient donc pas faire l'objet de la péréquation. Des universitaires et d'autres observateurs ont également fait remarquer que les recettes fédérales nécessaires à la péréquation des revenus tirés des ressources des provinces de l'Ouest provenaient dans une large mesure des contribuables fédéraux de l'Ontario, puisque le gouvernement fédéral ne tirait lui-même que peu de recettes des ressources naturelles.

L'exclusion complète de ces recettes ne tiendrait pas compte du fait que les provinces riches en ressources en tirent des recettes supplémentaires qui leur permettent de réduire leurs autres recettes, lesquelles feraient autrement l'objet de la péréquation à 100 pour cent. Il en résulterait aussi des effets distributifs importants sur la péréquation, en raison des différences appréciables et croissantes qui existent entre les provinces bénéficiaires quant à leur capacité fiscale en matière de ressources naturelles. En outre, l'effet distributif d'une exclusion de ces recettes de la péréquation ne pourrait être compensé par d'autres modifications permettant d'accroître la péréquation. De plus, l'exclusion de toutes les recettes tirées des ressources naturelles se traduirait par une diminution de plus de $1 milliard des droits à la péréquation. Cela réduirait l'importance du programme à tel point que la péréquation n'atteindrait plus son objectif, qui est de permettre à toutes les provinces de financer un niveau raisonnable de services publics.

Une autre dimension de la question est de savoir si les modifications successives apportées au régime des ressources naturelles dans la péréquation ont rendu le programme incapable d'atteindre son objectif. Le tableau V-4 donne la liste des principaux changements apportés à la péréquation depuis l'entrée en vigueur du système actuel, en 1967-68. Il montre bien le rôle prédominant des recettes tirées des ressources naturelles dans les modifications de la formule. Etant donné l'objectif du programme, on peut soutenir que ces changements ont été nécessaires pour préserver l'intégrité du programme.

Enfin, le traitement des ressources naturelles dans la péréquation a également conduit à une remise en question de l'hypothèse traditionnelle selon laquelle le but essentiel du programme est de permettre à toutes les provinces

TABLEAU V-4

PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTES A LA FORMULE DE PEREQUATION DEPUIS 1967-68

Entrée en vigueur	Description
1972-73	Incorporation à la péréquation des recettes fédérales partagées (paiements de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique et, éventuellement, recettes partagées provenant des minéraux sous-marins).
1973-74	Incorporation à la péréquation des recettes locales prélevées pour des fins scolaires.
1974-75	Exclusion des deux tiers des recettes "supplémentaires" provenant du pétrole et du gaz naturel, soit l'excédent des recettes sur le niveau de 1973-74.
1977-78	Abandon du concept de recettes supplémentaires tirées du pétrole et du gaz, mais exclusion de la moitié de toutes les recettes provenant des ressources non renouvelables (pétrole, gaz naturel, minéraux métalliques et non métalliques). Addition à la formule d'un plafond applicable aux ressources naturelles, la péréquation relative à ces dernières ne pouvant dépasser la moitié de la péréquation totale relative aux autres recettes. Une province n'est pas admissible à la péréquation si son revenu personnel par habitant se situe régulièrement au dessus de la moyenne nationale.
1979-80	Début de l'élimination progressive du produit des cessions de terrains pétrolifères et gazifères: exclusion de la moitié des recettes admissibles antérieurement en 1979-80 et exclusion de la totalité de ces recettes en 1980-81.

de fournir un niveau raisonnable de services publics. Il n'y a guère de rapport entre les disparités interprovinciales sur le plan des ressources naturelles et le besoin de financement des services publics. Il existe cependant un rapport évident entre ces disparités interprovinciales et le besoin de redistribuer les rentes économiques importantes procurées par les ressources naturelles. Certains économistes, tant de l'est que de l'ouest du Canada, en sont donc venus à se poser les questions suivantes. Devrait-on étendre l'objet de la péréquation à la redistribution des richesses? La péréquation devrait-elle continuer d'être financée entièrement par le gouvernement fédéral ou une partie du programme -- notamment celle qui touche les recettes tirées des ressources naturelles -- devrait-elle être financée par les provinces ayant une capacité fiscale supérieure à la moyenne? Ou, devrait-il y avoir un programme distinct et complémentaire dont le but serait de redistribuer parmi les provinces une partie des recettes tirées des ressources naturelles?

ANNEXE VI

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ETABLIS

En vertu du Financement des programmes établis (FPE) entré en vigueur le 1er avril 1977, les contributions fédérales aux provinces au titre de trois des quatre grands programmes à frais partagés -- l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire -- ne représentent plus 50 pour cent des dépenses provinciales. Les contributions fédérales d'une année de base, 1975-76, sont maintenant relevées en fonction du taux de croissance du PNB. Le quatrième grand programme à frais partagés, le Régime d'assistance publique du Canada, reste soumis à la règle du partage à 50 pour cent.

Le FPE tient son origine de l'offre faite aux provinces par le gouvernement fédéral pendant les années 60 de se retirer de certains programmes à frais partagés, moyennant un transfert de points d'impôt et des paiements en espèces. Seul le Québec se prévalut de cette offre, qui fut ensuite retirée. Pour comprendre l'évolution du FPE, il faut récapituler les arrangements antérieurs de partage des frais.

Deux aspects du partage des frais sont à considérer ici: le calcul des droits des provinces et la forme des contributions fédérales.

Les paiements fédéraux étaient fondés sur une formule de partage à 50 pour cent pour chacun des trois programmes "établis", mais les trois formules de calcul des droits provinciaux étaient assez différentes.

Les paiements aux provinces en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, adoptée en 1957, étaient fondés sur la formule suivante: le droit d'une province, pour une année donnée, était égal à 25 pour cent du coût national moyen, par habitant, des services assurés, plus 25 pour cent du coût des services assurés par habitant pour la province, multipliés par la population de la province cette année-là. La contribution fédérale totale était égale à environ 50 pour cent du coût des services assurés au Canada, dans l'ensemble, mais la part de l'aide fédérale était plus élevée dans les provinces où le coût par habitant était inférieur à la moyenne nationale, et plus faible dans les autres provinces. Cette caractéristique de la formule, parfois qualifiée de "péréquation implicite", était destinée à promouvoir l'efficacité. Le tableau VI-1 présente les contributions fédérales aux provinces au titre des soins hospitaliers pour l'année de base du FPE.

TABLEAU VI-1

CONTRIBUTIONS FEDERALES A L'ASSURANCE-HOSPITALISATION
1975-76

Province	millions de $	% par habitant	% des frais
Terre-Neuve	56.2	102.35	51.6
Ile-du-Prince-Edouard	10.5	89.67	60.3
Nouvelle-Ecosse	81.8	99.82	54.5
Nouveau-Brunswick	68.0	102.22	52.8
Québec	687.5	111.26	47.5
Ontario	879.7	107.65	50.6
Manitoba	110.9	109.41	54.0
Saskatchewan	93.3	102.82	55.4
Alberta	191.0	107.41	49.5
Colombie-Britannique	251.3	103.28	52.0
Total	2,430.3	107.28	50.3

D'après les ententes fédérales-provinciales découlant de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, les provinces devaient offrir les services assurés à tous leurs résidents à des "conditions uniformes". Les services assurés comprenaient l'hébergement, les repas, les services infirmiers nécessaires, les méthodes diagnostiques, les produits pharmaceutiques, l'usage des installations opératoires, la radiothérapie et la physiothérapie lorsqu'elles étaient disponibles, etc. Toute une gamme de services aux patients externes était également comprise. Etaient spécifiquement exclus les sanatoriums, les hôpitaux ou institutions pour malades mentaux, ainsi que les établissements offrant des soins de garde, comme les maisons de repos et les foyers pour personnes âgées.

Dans le budget du 23 juin 1975, le gouvernement fédéral signifia son intention de mettre fin aux ententes sur l'assurance-hospitalisation à l'expiration du délai de cinq ans exigé par la loi, afin de faciliter l'élaboration d'ententes plus souples et moins coûteuses pour le financement des soins hospitaliers au Canada.

Les paiements aux provinces au titre de la Loi sur les soins médicaux, adoptée en 1966, étaient fondés sur la formule suivante: le droit d'une province pour une année donnée était égal à 50 pour cent du coût national moyen des services assurés par habitant, multiplié par la population

de la province cette année-là. Par conséquent, même si les contributions fédérales aux provinces variaient en proportion des dépenses provinciales, toutes les provinces recevaient une subvention égale par habitant. Le tableau VI-2 présente les contributions fédérales aux provinces au titre des soins médicaux pour l'année de base du FPE.

TABLEAU VI-2

CONTRIBUTIONS FEDERALES A L'ASSURANCE-MALADIE
1975-76

Province	millions de $	% par habitant	% des frais
Terre-Neuve	20.2	36.79	75.4
Ile-du-Prince-Edouard	4.3	36.72	67.2
Nouvelle-Ecosse	29.8	36.36	53.4
Nouveau-Brunswick	24.8	37.28	73.8
Québec	227.0	36.74	48.4
Ontario	302.0	36.95	49.1
Manitoba	37.9	37.39	59.0
Saskatchewan	34.3	37.80	50.7
Alberta	66.3	37.28	53.2
Colombie-Britannique	90.1	37.03	40.8
Total	826.7	36.97	50.0

Les chiffres par habitant varient légèrement dans le tableau VI-2 parce qu'on s'est servi de la population "totale". D'après les chiffres de population "nette" utilisés pour l'application du programme, les chiffres sont égaux par habitant. La population "nette" est égale à la population "totale" diminuée des résidents des pénitenciers fédéraux et des membres des Forces canadiennes et de la GRC.

Les frais à partager portaient sur tous les services nécessaires rendus aux assurés par des médecins. Les régimes provinciaux devaient satisfaire à certains critères énoncés dans la Loi sur les soins médicaux. Ces critères comprenaient la transférabilité des prestations, des services complets, l'accessibilité des services sans tarification excessive des usagers, l'assurance universelle et l'administration publique. L'expression "norme nationale" en matière de soins de santé se rapporte habituellement à ces critères. (Dans certains cas, elle désigne aussi les "conditions uniformes" prévues dans les ententes sur l'assurance-hospitalisation.)

Dans le budget du 23 juin 1975, le gouvernement fédéral annonça que les contributions aux provinces pour 1976-77 et les années suivantes seraient plafonnées -- afin de limiter un programme dont le coût aurait autrement été indéterminé et afin d'encourager une utilisation plus efficace des ressources médicales.

Les arrangements relatifs à l'enseignement postsecondaire furent instaurés en 1967 dans le cadre des accords fiscaux. Avant cette date, le gouvernement fédéral versait certaines sommes aux provinces au titre de la formation technique ainsi que des subventions aux universités, par l'entremise de l'Association des universités et collèges du Canada. Les droits d'une province pour une année donnée étaient égaux à: a) 50 pour cent des dépenses de fonctionnement admissibles des institutions postsecondaires des provinces pendant l'année; ou, si cette somme était plus élevée, b) $15 par personne (population de 1967), relevé en fonction du rythme de croissance des dépenses de fonctionnement admissibles des institutions postsecondaires dans l'ensemble du Canada. Trois provinces (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick et Ile-du-Prince-Edouard) recevaient des paiements calculés selon la dernière formule. Lorsque les arrangements furent renouvelés en 1972, un plafond annuel de 15 pour cent fut imposé à la contribution fédérale totale. Le tableau VI-3 présente les versements fédéraux aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire pour l'année de base du FPE.

TABLEAU VI-3

CONTRIBUTIONS FEDERALES A L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE
1975-76

Province	millions de $	% par habitant	% des frais
Terre-Neuve	27.8	50.63	60.7
Ile-du-Prince-Edouard	6.0	51.24	75.9
Nouvelle-Ecosse	53.7	65.53	48.8
Nouveau-Brunswick	34.4	51.71	60.9
Québec	512.9	83.01	45.5
Ontario	540.1	66.10	49.9
Manitoba	63.8	62.94	48.4
Saskatchewan	52.2	57.53	48.0
Alberta	123.8	69.62	45.6
Colombie-Britannique	131.5	54.04	42.6
Total	1,546.2	68.31	47.6

Les contributions fédérales totales étaient inférieures à 50 pour cent des dépenses admissibles à cause du plafond annuel de 15 pour cent. Dans les trois provinces payées selon la formule par habitant, la part fédérale était supérieure à 50 pour cent.

Les arrangements relatifs à l'enseignement post-secondaire visaient initialement à renforcer la capacité des provinces de faire face à la demande d'enseignement supérieur, alors en croissance rapide. Les provinces avaient toute liberté dans l'organisation de leurs institutions et l'enseignement postsecondaire était considéré comme tout programme d'étude exigeant à l'inscription un diplôme de fin du secondaire ou l'équivalent.

Les contributions fédérales aux provinces prenaient différentes formes pour chacun des trois programmes "établis". Si la notion de "paiement en espèces" va de soi, celle de "transfert de points d'impôt" exige quelques explications. Dans ce contexte, un "transfert de points d'impôt" est une réduction des impôts fédéraux sur le revenu, accompagnée d'une hausse correspondante des impôts provinciaux sur le revenu. Un point de l'impôt sur le revenu des particuliers est 1 pour cent de l'impôt fédéral de base et un point de l'impôt sur le revenu des sociétés est 1 pour cent du revenu fédéral imposable des sociétés.

Au titre de l'assurance-hospitalisation, toutes les provinces sauf le Québec recevaient des transferts en espèces. Le Québec, après l'entrée en vigueur des accords de non participation en 1965, bénéficiait d'un abattement spécial de 16 points d'impôt sur le revenu des particuliers, sous réserve d'ajustements en espèces positifs ou négatifs au besoin. Cela signifiait que les contribuables fédéraux habitant au Québec diminuaient leur impôt fédéral de base de 16 pour cent; le manque à gagner entraîné par cet abattement spécial pour le gouvernement fédéral servait à compenser les sommes qui auraient autrement dû être payées à la province. Le gouvernement du Québec occupait alors l'espace fiscal laissé libre. Les droits du Québec étaient calculés exactement de la même façon que pour les autres provinces; ainsi, le Québec ne gagnait ni ne perdait rien financièrement aux accords de non participation.

L'assurance-maladie était le plus simple des trois programmes "établis", toutes les provinces recevant des transferts en espèces.

Dans le cas de l'enseignement postsecondaire, toutes les provinces recevaient un transfert fiscal de

quatre points d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces points d'impôt étaient égalisés au niveau de la moyenne nationale selon le programme général de péréquation. Lorsque la réforme fiscale entra en vigueur en 1972, les 4 points d'impôt sur le revenu des particuliers passèrent à 4.357 points afin de préserver la valeur du transfert. Toutes les provinces recevaient des paiements de rajustement en espèces égaux à la différence entre le transfert fiscal (égalisé) et les droits calculés de la manière décrite précédemment. La législation pertinente prévoyait des paiements de rajustement au besoin, mais elle ne disait rien des recouvrements nécessaires si la valeur du transfert fiscal dépassait celle des droits de la province.

Les ententes à frais partagés ont bien fonctionné à bien des égards, mais elles ont posé certains problèmes, tant pour le gouvernement fédéral que pour les provinces. C'est pour surmonter ces problèmes mutuels que le gouvernement fédéral et les provinces collaborèrent à la mise en place du FPE.

Les principaux problèmes posés par les programmes à frais partagés, du point de vue fédéral, étaient les suivants:

a) Les arrangements, sous leur forme initiale, ne comportaient aucune limite financière, les dépenses fédérales étant au fond laissées à la discrétion des provinces. Cela signifiait que le gouvernement fédéral ne pouvait ni contrôler, ni prévoir exactement les frais.

b) Les transferts aux provinces, en particulier au titre de l'enseignement postsecondaire, affichaient des variations marquées par habitant et l'on jugeait qu'il était souhaitable d'atténuer ces écarts, dans un souci d'équité interprovinciale.

c) Les rigidités des formules de partage des frais, notamment pour l'assurance-hospitalisation, entraînaient une allocation inefficace des ressources des provinces, et donc des ressources fédérales.

d) Les arrangements étaient lourds à administrer: les provinces devaient soumettre des réclamations qui faisaient l'objet d'une vérification; on négociait ce qui était ou non admissible au partage, etc.

Les programmes à frais partagés présentaient les principaux problèmes suivants pour les provinces:

a) Les provinces considéraient les programmes à frais partagés comme une intrusion fédérale dans des domaines de compétence provinciale, intrusion qui faussait leurs propres priorités.

b) Une fois les programmes établis, les provinces n'étaient pas certaines de la valeur de l'engagement du gouvernement fédéral en raison du plafond imposé aux contributions pour l'enseignement postsecondaire, de l'avis de dénonciation des ententes sur l'assurance-hospitalisation et du plafond applicable aux versements d'assurance-maladie.

c) Les provinces se plaignaient aussi du fait que le manque de souplesse des dispositions les obligeait à dépenser plus que nécessaire pour offrir un niveau donné de service.

d) Les provinces s'opposaient à la vérification de leurs comptes par le gouvernement fédéral et à l'impression que ce dernier les "surveillait".

La formule du FPE fut proposée aux provinces pour la première fois le 14 juin 1976, à l'occasion d'une conférence des Premiers ministres. Les objectifs du FPE étaient les suivants, dans les termes du Premier ministre:

(1) "maintenir d'un bout à l'autre du Canada les normes des services offerts à la population dans le cadre de ces grands programmes et faciliter leur amélioration;

(2) établir les programmes sur une base plus stable afin que les deux paliers de gouvernement puissent mieux planifier leurs dépenses;

(3) accorder de la flexibilité aux provinces dans l'affectation de leurs propres fonds à ces domaines;

(4) arriver à un partage plus égal entre les provinces du montant que le gouvernement fédéral leur octroie dans le cadre de ces programmes;

(5) prévoir une discussion conjointe permanente de la politique de la santé et de l'enseignement postsecondaire."

M. Trudeau définissait ensuite en ces termes les principes sous-jacents aux objectifs fédéraux:

(1) "continuation de la prise en charge par le gouvernement fédéral d'une part importante du coût des programmes;

(2) la contribution fédérale devrait être établie indépendamment des dépenses provinciales;

(3) plus grande parité par habitant entre les provinces du montant qui leur est octroyé par le gouvernement fédéral dans le cadre de ces programmes;

(4) établissement sur une base plus permanente des arrangements pour ces grands programmes;

(5) pousuite de la participation fédérale, conjointement avec les provinces, à l'étude et à l'élaboration de lignes de conduite de portée nationale concernant la santé et l'enseignement postsecondaire."

A une conférence ultérieure des Premiers ministres, le 13 décembre 1976, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Lalonde, déclara: "La nouvelle formule de financement des programmes établis aura trois conséquences très importantes, en ce qui concerne l'assurance-hospitalisation et l'assurance-soins médicaux:

(1) "D'abord, les provinces jouiront d'une flexibilité plus considérable dans l'agencement de leurs programmes et les modalités administratives seront simplifiées.

(2) Deuxièmement, les économies éventuelles résultant du plafonnement des services coûteux s'accumuleront au seul profit des provinces puisque la contribution du gouvernement fédéral ne sera plus directement liée aux coûts des programmes.

(3) Troisièmement, une estimation rapide démontre que la formule de financement des programmes établis assurerait aux provinces un apport plus considérable que ne le ferait la continuation des dispositions actuelles pour les programmes de santé et d'éducation postsecondaire."

Comme il a été indiqué, le FPE est entré en vigueur le 1er avril 1977. D'après ces arrangements, les contributions fédérales aux provinces au titre des trois programmes "établis" -- l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire -- n'étaient plus rattachées aux dépenses provinciales en fonction d'un partage à 50 pour cent des frais. Les contributions fédérales au cours d'une année de base (1975-76) étaient plutôt relevées en fonction de la croissance du PNB.

Comme l'illustre le graphique VI-1, les contributions fédérales au titre du FPE prennent la forme de paiements en espèces et de transferts fiscaux. Le transfert fiscal en vertu du FPE consiste en 13.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et en 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces derniers sont égalisés au niveau de la moyenne nationale, dans le cadre de la formule générale de péréquation. Les paiements en espèces se composent d'une "contribution de base" en espèces et de "rajustements provisoires". La contribution de base est calculée en prenant 50 pour cent des contributions fédérales de 1975-76 au titre des trois programmes "établis" et en la corrigeant en fonction de la croissance du PNB. Elle vise à assurer un financement stable à long terme et une présence fédérale continue. Les "rajustements provisoires" sont égaux à la différence éventuelle entre la valeur du transfert fiscal et la contribution de base en espèces. En d'autres termes, ils complètent la valeur du transfert fiscal de façon qu'aucune province ne perde en acceptant une partie de la contribution fédérale sous forme de transfert de points d'impôt.

Les paiements aux provinces sont faits par les ministères responsables des programmes. Environ la moitié est affectée à l'assurance-hospitalisation, le sixième à l'assurance-maladie et le tiers à l'enseignement postsecondaire.

Après ce survol de la formule de FPE, voici un exposé plus détaillé des dispositions.

Année de base. Le tableau VI-4 présente les contributions de l'année de base au titre des trois programmes "établis". A noter que l'exercice 1975-76 a été choisi comme année de base parce qu'il était assez récent pour être pertinent et que les possibilités de "gonflement" des dépenses provinciales au cours de l'année de base étaient jugées minimes, l'exercice s'étant terminé avant le début des négociations.

GRAPHIQUE VI-1

DROITS DE FPE PAR HABITANT
1980-81

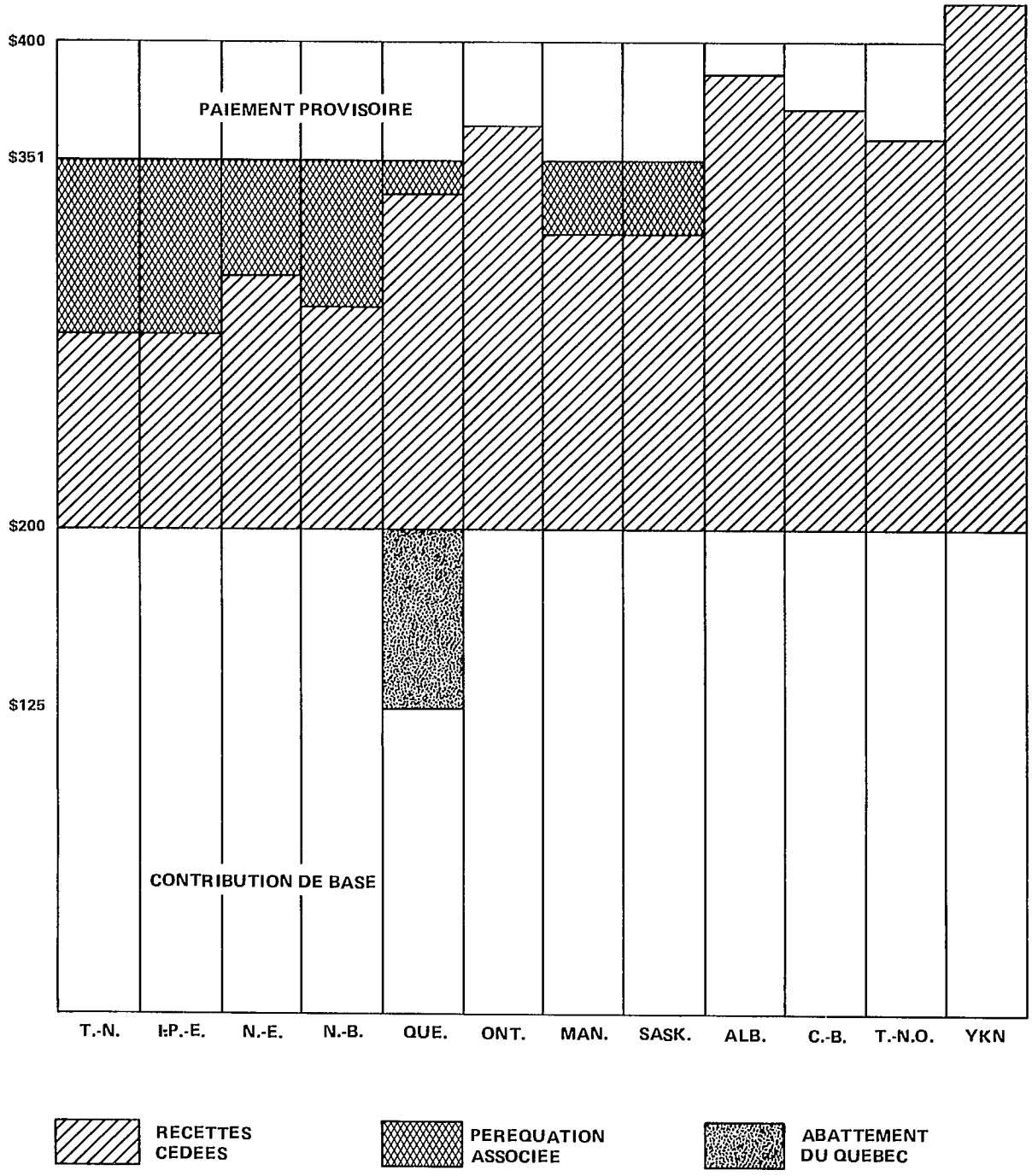


TABLEAU VI-4

CONTRIBUTIONS DE L'ANNEE DE BASE AUX PROGRAMMES "ETABLIS"
1975-76

Province	millions de $	% par habitant	% des frais
Terre-Neuve	104.2	189.77	57.4
Ile-du-Prince-Edouard	20.9	178.48	65.9
Nouvelle-Ecosse	165.3	201.71	52.3
Nouveau-Brunswick	127.1	191.07	58.1
Québec	1,427.4	231.01	46.9
Ontario	1,721.8	210.69	50.1
Manitoba	212.6	209.75	53.0
Saskatchewan	179.8	198.15	53.7
Alberta	381.2	214.36	48.7
Colombie-Britannique	472.9	194.35	46.7
Total	4,813.2	212.65	49.3

Contributions de base en espèces. Les contributions de base en espèces aux provinces sont calculées comme suit:

$$\left(\frac{\text{Contributions de l'année de base par habitant}}{2} + \$7.63\right) \times \text{Facteur de progression} \times \text{Population}$$

Comme le montre le tableau VI-4, les contributions de l'année de base par habitant sont égales à $212.65. Cette somme est divisée par 2 parce que la moitié de la contribution fédérale est en espèces. A ce montant de $106.32 s'ajoutent $7.63. Ce dernier chiffre est l'équivalent monétaire de 1 point d'impôt égalisé sur le revenu des particuliers par habitant en 1975-76. Ce montant, qui faisait partie du règlement négocié, visait à dédommager les provinces de la suppression du programme de garantie de recettes de 1972, à condition qu'elles acceptent d'intégrer le programme d'assurance-hospitalisation au FPE le 1er avril 1977. (Les provinces pouvaient, au choix, continuer de recevoir les droits d'assurance-hospitalisation jusqu'au 15 juillet 1980, date d'expiration des ententes.)

Facteur de progression. Le facteur servant à relever la contribution de base en espèces par habitant d'une année à l'autre est une moyenne mobile composée, sur trois ans, du PNB par habitant.

Population. Les chiffres de population utilisés pour les arrangements de FPE sont ceux publiés par Statistique Canada.

Rajustements provisoires. Les rajustements provisoires sont égaux à la différence éventuelle entre les contributions en espèces et le transfert fiscal. Ils sont versés de manière qu'aucune province ne perde en acceptant de recevoir une partie de la contribution fédérale sous forme de points d'impôt plutôt que de la recevoir entièrement en espèces. Si le transfert fiscal dépasse la contribution de base en espèces, la province garde l'excédent. Les provinces avaient demandé que la péréquation soit calculée en fonction de la province la plus riche. Cette demande n'était pas acceptable pour le gouvernement fédéral en raison du précédent que cela aurait établi pour la formule générale de péréquation.

Transfert fiscal. Comme il a été indiqué, le transfert fiscal équivaut à 13.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et à 1 point de l'impôt sur le revenu des sociétés. La hausse correspondante des recettes provinciales est égalisée au niveau de la moyenne nationale en vertu de la formule générale de péréquation. Etant donné que 4.357 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point de l'impôt sur le revenu des sociétés avaient déjà été transférés aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire, la diminution d'impôt fédéral liée à la mise en oeuvre du FPE était la différence entre ce que les provinces avaient reçu et ce qu'elles recevaient. Cette différence s'élevait à 9.143 points de l'impôt sur le revenu des particuliers. Aussi l'impôt fédéral de base fut-il réduit de 9.143 pour cent le 1er janvier 1977.

Paiements d'égalisation. Comme les contributions par habitant différaient selon les provinces pour l'année de base, il fallait un mécanisme pour faciliter la transition par rapport au système précédent de partage des frais. Les provinces situées au-dessus de la moyenne nationale par habitant ont subi une "égalisation vers le bas" jusqu'à la moyenne nationale dans les cinq ans suivant l'instauration du programme; tandis que les provinces situées au-dessous de la moyenne ont bénéficié d'une "égalisation vers le haut" dans les trois ans suivant le début du programme.

Récupération du transfert fiscal. Etant donné que le transfert fiscal avait été effectué au début de l'année d'imposition, le 1er janvier 1977, tandis que le FPE entrait en vigueur au début de l'exercice, le 1er avril 1977, une partie du transfert fiscal relatif à ces trois mois fut récupérée auprès des provinces pendant les deux premières années du programme.

Abattement spécial pour le Québec. D'après les ententes antérieures de partage des frais d'assurance-hospitalisation, le Québec recevait un abattement spécial de 16 points de l'impôt sur le revenu des particuliers. Après la mise en oeuvre du FPE, cet abattement spécial passa à 8.5 points. La valeur de ces 8.5 points est soustraite du transfert en espèces au titre du FPE et ajoutée au transfert fiscal au titre du FPE au Québec. Par conséquent, le transfert total au Québec, c'est-à-dire les paiements en espèces augmentés du transfert de points d'impôt, est calculé exactement de la même façon que le transfert total aux autres provinces; seule la forme du transfert diffère.

Répartition. Comme il a été indiqué, les transferts en espèces sont répartis entre les programmes "établis" en fonction des coefficients calculés au cours de l'année de base: 50.5 pour cent pour l'assurance-hospitalisation, 17.4 pour cent pour l'assurance-maladie et 32.1 pour cent pour l'enseignement postsecondaire. Pour une province donnée, ces pourcentages étaient quelque peu arbitraires et, avec le temps, ils se sont écartés des dépenses réelles des provinces dans les domaines considérés.

Programme des services complémentaires de santé. Avant le début des négociations sur le FPE, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social s'était engagé envers les provinces à élargir la base du partage des frais, au titre des programmes de santé, si les provinces s'engageaient à fixer des objectifs pour le nombre de lits de soins intensifs et de médecins. Cette proposition visait à donner plus de souplesse aux provinces dans la conception des programmes et à leur permettre d'économiser grâce à une efficacité accrue. Comme le partage des frais se terminait, dans le cadre des accords de FPE, la base de partage ne pouvait pas être élargie davantage. L'engagement fédéral prit donc la forme de l'instauration du programme des services complémentaires de santé. Ce programme visait également à couvrir certains services de santé dont les frais étaient partagés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Le programme des services complémentaires de santé s'applique aux services suivants: soins intermédiaires en maison de repos, soins à domicile, lits psychiatriques convertis et services de soins

ambulatoires. Les paiements relatifs à ce programme étaient égaux à $20 par habitant en 1977-78, augmentés selon le facteur de progression du FPE par la suite.

Le FPE est autorisé à la Partie VI de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Cette loi prévoit: a) le calcul des sommes à payer au titre des quatre programmes du FPE et b) le pouvoir d'effectuer des paiements au titre de l'enseignement postsecondaire et des services complémentaires de santé.

Le droit d'effectuer des paiements au titre de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie demeure dans la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médicaux, respectivement. Les "critères" initiaux restent en vigueur et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a gardé le pouvoir de retenir les paiements dus à une province si son régime d'assurance-santé ne satisfait pas aux conditions fédérales. La raison fondamentale de la répartition des versements en espèces entre les programmes "établis" est de fournir au ministre une somme susceptible d'être retenue.

Le pouvoir législatif prévoyant les ententes de non participation avec le Québec est énoncé à la Partie VII de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. La loi initiale relative à cette question, c'est-à-dire la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) fut abolie lorsque le FPE entra en vigueur.

Le FPE n'est assorti d'aucune date d'expiration, mais la loi prévoit que le gouvernement fédéral ne peut le modifier de manière à réduire les droits d'une province sans le consentement de cette dernière avant le 31 mars 1982. A compter de cette date, le gouvernement fédéral est cependant libre de modifier les arrangements de n'importe quelle façon, sauf par abrogation pure et simple. La loi prévoit aussi qu'une abrogation complète des accords nécessite un préavis et prend effet au 31 mars de la troisième année suivant celle de l'avis. Par exemple, si le préavis avait été donné en 1980, il aurait pris effet au 31 mars 1983, un an après la fin de la période actuelle des accords fiscaux.

En bref, le gouvernement fédéral peut modifier les arrangements de n'importe quelle façon, sauf en les annulant complètement, à compter du 1er avril 1982.

La question la plus importante qui s'est posée à l'égard du FPE est sans doute de savoir si la souplesse supplémentaire dont bénéficient les provinces est compatible avec le maintien de normes nationales de santé. Comme il a été indiqué, les paiements d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie sont prévus dans la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médicaux, respectivement, et les "critères" initiaux sont inchangés. Une question cruciale, dans ce contexte, est de savoir si le gouvernement fédéral peut faire respecter des normes nationales et, dans l'affirmative, comment. La question des normes nationales en matière d'enseignement postsecondaire ne se pose pas de la même façon du fait que les arrangements antérieurs de partage des frais n'étaient assortis d'aucune condition.

Les paiements en espèce aux provinces, au titre du FPE, représentent environ 9.5 pour cent du total des dépenses fédérales; on a souvent l'impression que le gouvernement fédéral ne reçoit pas suffisamment de crédit pour ces contributions.

ANNEXE VII

LA LOI SUR LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FEDERAL ET LES PROVINCES

Les liens financiers entre les gouvernements fédéral et provinciaux sont de toute évidence nombreux et variés. Cependant, les éléments essentiels des relations fiscales fédérales-provinciales sont prévus par une loi du Parlement intitulée la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, qui est entrée en vigueur le 1er avril 1977.

Bien que les principaux éléments de la Loi soient normalement renégociés tous les cinq ans, ses dispositions n'expirent pas toutes le 31 mars 1982. En fait, la seule partie importante de la Loi qui expire est la partie I, Paiements de péréquation. Ce n'est pas le cas des Accords de perception fiscale et du Financement des programmes établis, qui correspondent aux parties III et VI de la loi respectivement. Néanmoins, l'usage d'un réexamen de la loi et de l'instauration d'un nouveau texte législatif à tous les cinq ans est bien établi.

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis comprend dix parties.

La Partie I autorise le ministre des Finances à faire des paiements de péréquation aux provinces. Il s'agit d'un programme important qui vise à réduire les aspects financiers des disparités économiques régionales par l'entremise de virements inconditionnels aux gouvernements des provinces désavantagées.

La Partie II habilite le ministre des Finances à faire des paiements de stabilisation fiscale aux provinces. Cette disposition n'entrerait en jeu que dans l'éventualité d'une grave récession régionale ou nationale. Il n'a encore jamais été nécessaire de faire des paiements à ce titre. Cette disposition a été d'une utilité certaine aux provinces lorsqu'elles ont emprunté sur les marchés des capitaux étrangers.

La Partie III autorise le ministre des Finances à conclure avec les provinces des accords de perception des impôts directs. Ces ententes sont l'une des caractéristiques les plus importantes des arrangements fiscaux.

La Partie IV permet au ministre des Finances de verser aux provinces des paiements de garantie des recettes. La disposition actuelle, qui ne porte que sur l'impôt sur le revenu des particuliers, est conçue de manière à empêcher que les recettes provinciales diminuent à cause d'une modification de l'impôt fédéral de base dans des circonstances qui empêcheraient les provinces signataires d'accords de perception d'apporter un changement compensatoire. ("L'impôt fédéral de base" est la base de calcul de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers dans les provinces signataires.)

La Partie V autorise le ministre des Finances à faire des paiements aux provinces à l'égard de l'impôt sur la distribution du revenu non réparti des sociétés en 1971. Cette disposition est liée à la réforme fiscale de 1972. L'article applicable de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu a été abrogé à compter du 31 décembre 1978, et ces paiements prendront fin bientôt.

La Partie VI expose le mode de calcul des paiements prévus par le Financement des programmes établis pour la détermination de la contribution fédérale à l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire, selon une méthode différente de celle des accords précédents de partage des frais. Les paiements de FPE, au lieu d'être liés aux dépenses des provinces, sont maintenant fonction des versements d'une année de base, 1975-76, multipliés par le taux de croissance de l'économie.

La Partie VII prévoit le maintien des accords de non-participation avec le Québec.

La Partie VIII habilite le ministre des Finances à conclure avec les provinces des accords de réciprocité fiscale par lesquelles les provinces paient la taxe fédérale de vente et le gouvernement fédéral effectue des paiements à l'égard des taxes provinciales de vente et des droits d'immatriculation des véhicules comme s'il était taxable. Ces ententes, conclues avec les six provinces situées le plus à l'est, fonctionnent bien et de nouveaux accords, applicables du 1er avril 1981 au 31 mars 1987, viennent d'être signés.

La Partie IX confère au Ministre le pouvoir d'établir des règlements d'application de la Loi. La Partie X apporte les modifications nécessaires à certaines lois. Ces deux dernières parties ont un caractère administratif.

Les paiements prévus par la Loi, sauf les versements en vertu du FPE et des accords de perception fiscale, relèvent, dans le système de gestion des dépenses par enveloppe, de l'enveloppe des transferts fiscaux.

Les paiements de financement des programmes établis, bien qu'ils soient calculés conformément à la Loi sur les accords fiscaux, demeurent sous la responsabilité du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et du Secrétaire d'Etat.

L'autorisation et les conditions des paiements à l'égard de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie se trouvent toujours dans la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et dans la Loi sur les soins médicaux. Aussi ces paiements sont-ils compris dans l'enveloppe des affaires sociales.

Les versements aux provinces en vertu des accords de perception fiscale proviennent des recettes autonomes des provinces perçues en leur nom par le gouvernement fédéral.

Les accords fiscaux sont normalement renégociés par le ministre des Finances, puisque la Loi sur les accords fiscaux relève de sa compétence. Les autres ministres interviennent au besoin. Le ministre des Finances rencontre ses homologues provinciaux à l'occasion des Conférences des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux. Ces réunions sont préparées par le Comité permanent fédéral-provincial des questions fiscales et économiques, c'est-à-dire le comité permanent des sous-ministres. Ces derniers bénéficient eux-mêmes du soutien de plusieurs sous-comités permanents ou ad hoc.

doc#2447156

copy#2760491