Le fédéralisme fiscal au Canada

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

CHAMBRE DES COMMUNES, CANADA

LE FÉDÉRALISME FISCAL AU CANADA

Rapport du Groupe de travail
parlementaire sur les accords fiscaux
entre le gouvernement fédéral et les provinces
Août 1981

N° de cat. XC2-321/7-01E
ISBN 0-662-11683-6

Le Comité spécial constitué pour faire fonction de groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a l'honneur de présenter son
SECOND RAPPORT
à la Chambre des communes

Le mandat du 5 février 1981 constituant le Groupe de travail se lit comme suit:

> Que le Comité étudie les programmes autorisés par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en s'occupant en particulier de la péréquation, des accords de perception fiscale, du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis; et que cette étude se fasse dans le contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980.

Le Groupe de travail a tenu des audiences publiques à Ottawa ainsi que dans chacune des capitales des provinces et des territoires. Il s'est efforcé d'entendre les représentants du plus grand nombre possible d'associations et d'institutions dans le temps limité dont il disposait. Ceux qui ne pouvaient comparaître devant le Groupe de travail ont été invités à présenter un mémoire écrit; leur témoignage a été étudié attentivement, tout comme celui des personnes qui ont participé aux réunions publiques ou privées. Les témoins qui ont comparu ainsi que les personnes qui ont présenté un mémoire écrit sont énumérés dans les annexes du rapport.

A Ottawa, le ministre des Finances, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et le Secrétaire d'État ont comparu devant le Groupe de travail. Les gouvernements des dix provinces ainsi que ceux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont accepté l'invitation de rencontre publique ou privée que leur avait faite le Groupe de travail. Lorsque leur exposé devant le Groupe de travail a été rendu public à la suite de ces réunions, il a été annexé aux procès-verbaux et aux témoignages des audiences tenues dans leur région respective.

Les membres du Groupe de travail tiennent à exprimer leur gratitude à tous les témoins qui ont comparu pour présenter leur point de vue, que ce soit en qualité de porte-parole du gouvernement, d'universitaire spécialiste du sujet, de représentant d'organismes œuvrant dans les domaines visés par les programmes étudiés ou, tout simplement, de citoyen concerné de ce pays. L'influence notable que ces consultations publiques ont exercée sur l'opinion du Groupe de travail est mentionnée au chapitre I et transparaît en fait dans tout le rapport.

Le délai de remise du rapport du Groupe de travail, fixé primitivement au 26 juin 1981, fut repoussé lorsqu'il apparut, après les audiences publiques, que le rapport ne pourrait être terminé à la date prévue.

Le Groupe de travail avait demandé que le personnel du Conseil économique du Canada entreprenne certaines études analytiques afin de l'aider dans son travail. Le président du Conseil, M. David Slater, l'un des directeurs, M. Peter Cornell, et un membre supérieur du personnel, M. David Sewell, ont comparu lors d'une séance publique afin de rendre compte des résultats de certains de ces travaux et de présenter leur point de vue personnel à la lumière des autres analyses entreprises pour le Conseil économique. Le Groupe de travail désire témoigner sa reconnaissance au président ainsi qu'au personnel du Conseil économique du Canada pour la contribution utile qu'ils ont apportée aux travaux d'un comité parlementaire.

Le Groupe de travail étant habilité par son mandat à retenir les services de personnel professionnel, il conclut une entente avec le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur afin d'engager des conseillers qui auraient de l'expérience dans ce domaine complexe. Le directeur du Centre, M. Peter Dobell, fut en mesure de réunir une équipe de conseillers compétents et consciencieux, dont le Groupe de travail se plaît à louer l'aide inestimable et le dévouement extraordinaire. M. Rodney Dobell, de l'Université de Victoria, dirigeait l'équipe, assisté

de MM. Michael Mendelson, ancien membre du *Ontario Economic Council,* et Ronald LeBlanc, de l'université de Moncton, ainsi que de MM. Bill Haney et Richard Bastien, détachés par la Fonction publique fédérale et Ghislain Blanchard, étudiant à l'université d'Ottawa. Cette équipe reçut le soutien efficace du personnel technique et de secrétariat du Centre parlementaire, qui fournit de bonne grâce un travail énorme dans des conditions difficiles pour permettre au Groupe de travail de respecter un délai extrêmement serré. M. David Humphreys, assisté de M. Pierre Latraverse, s'est acquitté avec compétence des relations avec la presse.

Le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement a également apporté un soutien précieux aux Groupes de travail. Les recherches de ce service ont été coordonnées par M. Christopher Lawless, qui est également intervenu directement à titre de membre du personnel consultatif du comité.

Un aspect original de la méthode de travail adoptée par le Groupe a consisté à s'adjoindre des conseillers désignés par le personnel de recherche de chaque parti. Le Groupe de travail tient à souligner l'aide apportée par M. David Husband, du bureau de recherche du caucus Libéral, MM. Michael Hatfield et Ian Shugart, du personnel de recherche du parti Progressiste conservateur, et Mme Karen Stotsky, du bureau de recherche du caucus du parti Néo-démocrate.

Outre qu'il a bénéficié de l'avis des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, le Groupe de travail a reçu une aide précieuse des fonctionnaires fédéraux. Les membres du Groupe de travail tiennent à exprimer leur gratitude sincère à tous ceux qui leur ont manifesté cette collaboration et ce soutien, ainsi que l'espoir que ce rapport rend justice au dévouement avec lequel les deux ordres de gouvernement servent ce pays.

Il convient enfin de mentionner particulièrement l'aide apportée par la Direction des comités et de la législation privée de la Chambre des communes. A titre de greffier du Groupe de travail, Mme Nora Lever a coordonné les efforts du personnel professionnel, technique, de bureau et de soutien. Avec une amabilité et une efficacité dignes de louanges, elle s'est dévouée pour le Groupe de travail avant d'assumer de nouvelles responsabilités au début de juillet. Sa charge a alors été transmise à M. Nino Travella, qui avait auparavant, avec M. Richard Prégent, organisé le calendrier de déplacement du Groupe de travail, et avec l'aide duquel le rapport a pu être terminé. Mme Jo-Anne Pion, travaillant à contrat à la Direction des comités, a apporté un soutien administratif infatigable au Groupe de travail lorsque celui-ci se réunissait à Ottawa et se déplaçait dans tout le Canada. Elle a été assistée, dans cette dernière fonction, par M. Gerry Soulière.

MEMBRES

du Groupe de travail parlementaire
sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

M. HERB BREAU
Président
Gloucester

M. DON BLENKARN
Vice-président
Mississauga Sud

M. BILL BLAIKIE
Winnipeg-Birds Hill

M. DAVID WEATHERHEAD
Scarborough Ouest

M. BLAINE THACKER
Lethbridge-Foothills

M. BERNARD LOISELLE
Verchères

M. HAL HERBERT
Vaudreuil

Table des matières

Rapport du Groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

Sommaire du rapport

Pour la première fois dans l'histoire du Canada, un groupe de travail parlementaire a tenu des audiences publiques avant que soient renégociés les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui sont au cœur de notre régime fédéral. Sept députés fédéraux représentant cinq régions du Canada et trois partis politiques se sont penchés sur la péréquation, les ententes de perception fiscale, le Régime d'assistance publique du Canada, les programmes de santé et de soins médicaux ainsi que l'aide à l'enseignement postsecondaire. Leurs travaux, commencés au milieu d'avril 1981, devaient être terminés à la fin de juillet.

Les postulats, les conclusions et les recommandations qui forment l'essentiel du rapport du Groupe de travail sont exposés ci-après. Dans l'ensemble, ils donnent l'impression d'un système de relations fiscales qui repose sur des bases saines, mais doit être adapté à l'évolution de la situation. Le Groupe de travail n'a pas jugé que les défis posés actuellement au système exigeaient une transformation fondamentale des mécanismes actuels, ni que des innovations radicales étaient nécessaires ou opportunes pour le moment. Il recommande plutôt d'apporter aux accords actuels un certain nombre d'aménagements ou de rajustements qui, pris dans leur ensemble, permettront d'appuyer le fédéralisme coopératif sur un cadre plus explicite et plus solide pendant les années 80.

Voici les points essentiels du rapport du Groupe de travail, classés par chapitre.

Chapitre I: Introduction

Le Groupe de travail sait que ses travaux marquent la première occasion de consultation du public et de participation active du Parlement, dans le cadre du réexamen et de la renégociation des principaux éléments du fédéralisme fiscal au Canada. Cette participation est importante tant pour les députés que pour le public.

Le Groupe de travail

- *recommande* qu'avant toute négociation inter-gouvernementale future sur les accords fiscaux, les députés aient de nouveau l'occasion de consulter ainsi le public. (p. 9)

Chapitre II: Le fédéralisme fiscal, hier et aujourd'hui

Le Groupe de travail

- *conclut* qu'il n'existe pas de déséquilibre structurel à long terme entre la capacité de recettes et les responsabilités de dépenses du gouvernement fédéral. On ne saurait affirmer que la capacité du gouvernement fédéral de prélever des recettes a atteint un plafond structurel (cet adjectif s'opposant à «politique» ou «discrétionnaire»). (p. 36)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *conclut* cependant que de nouveaux transferts de sources des recettes—ou «d'espace fiscal»—aux provinces ne constituent pas la réponse appropriée à cette question. (p. 43)

Chapitre III: Le financement des programmes établis

Le Groupe de travail

- *considère* que toute tentative fédérale d'établir par une loi des normes nationales d'enseignement postsecondaire serait inacceptable. (p. 83)
- *recommande* que les éléments Enseignement postsecondaire et Santé du Financement des programmes établis deviennent des programmes distincts à compter du 1er avril 1982. (p. 83)
- *recommande* que le transfert de FPE relatif aux programmes (c'est-à-dire le transfert total de FPE moins la garantie de recettes) soit réparti entre les éléments Santé et Enseignement postsecondaire dans les proportions établies en 1977. (p. 84)
- *est d'avis* que, en raison de l'affectation interne établie par le gouvernement fédéral, les transferts correspondant à la garantie de recettes doivent maintenant être considérés comme faisant partie du financement global de la Santé et de l'Enseignement postsecondaire et devront par conséquent, dans de nouveaux accords de FPE, être affectés à la Santé ou à l'Enseignement postsecondaire, dans des proportions à négocier. (p. 84)
- *recommande* de plus que, une fois répartie, la contribution fédérale de FPE soit considérée comme «affectée» à chaque domaine de programme et ne puisse être dépensée à d'autres fins. (p. 84)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *est d'avis* que les transferts fiscaux de FPE doivent être considérés comme faisant partie des contributions convenues aux programmes de Santé et d'Enseignement postsecondaire dans les ententes de la période 1977-1982. (p. 85)
- et *recommande* donc que, dans les accords de 1982-1987, on continue de calculer la valeur égalisée des impôts transférés et que ces sommes soient affectées aux domaines de programme. Les transferts fiscaux seraient répartis dans les mêmes proportions que les transferts en espèces entre la Santé et l'Enseignement supérieur. (p. 85)

Le Groupe de travail

- *recommande* que les droits par tête, pour le financement proposé de la santé en 1982-1983, soient fixés à 67.9 pour cent des transferts de programme du FPE de 1981-1982, plus la valeur relevée (1981-1982) du transfert primitif de $20 au titre des services complémentaires de santé, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983. (p. 85)
- *recommande* que les droits par tête, pour le soutien fédéral général de l'enseignement postsecondaire pour 1982-1983, soient fixés à 32.1 pour cent du transfert de programme du FPE de 1981-1982, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983. (p. 85)
- *recommande* que le droit total de chaque province ou territoire pour chacun des deux programmes établis distincts soit calculé tout simplement comme le produit du droit par tête et du chiffre estimatif de la population provinciale ou territoriale, corrigé, si le statisticien en chef le recommande, du sous-dénombrement au recensement, le tout devant être relevé d'une année à l'autre comme dans les accords actuels. (p. 85)

- *recommande* que, si le statisticien en chef du Canada le conseille, le gouvernement fédéral se serve des chiffres de population corrigés du sous-dénombrement au recensement dans le calcul des transferts de FPE. (Dans ce cas, des rajustements correspondants devraient être effectués pour corriger les droits par tête de l'année de base). (p. 86)
- *recommande* que les paiements en espèces dus à chaque province au titre du FPE soient tout simplement égaux au total de leurs droits diminué de la valeur du transfert fiscal, y compris la péréquation versée sur ce dernier. (p. 85)
- *recommande* que les dépenses relatives à l'enseignement postsecondaire passent de l'enveloppe des Affaires sociales à celle du Développement économique. (p. 86)

Chapitre IV: Le système de santé

Le Groupe de travail

- *estime* que la mise sur pied d'un système complet et à financement public de soins médicaux, hospitaliers et complémentaires de santé est une réalisation importante de la société canadienne, une réalisation qui représente l'aboutissement d'une longue lutte menée pour la concrétisation d'un idéal adopté et défendu par de nombreux citoyens et dirigeants politiques canadiens. (p. 125)
- *est d'avis* que cette réalisation pourrait être compromise par une réduction du niveau global actuel du soutien fédéral, laquelle risquerait d'entraîner un recours accru au financement privé et, en fin de compte, une augmentation des coûts des soins de santé et une détérioration des conditions de programme. (p. 125)
- *conclut* que le fonctionnement des régimes d'assurance-maladie et l'efficacité du système de prestation des soins de santé sont d'intérêt national dans une mesure prépondérante et que le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer consiste à formuler, à contrôler et à faire appliquer les conditions dont il est en droit d'assortir son appui financier aux programmes provinciaux. (p. 106)
- *conclut* que, dans l'ensemble et dans les conditions actuelles, le financement des services de santé par le gouvernement fédéral semble être généralement suffisant. (p. 125)
- *recommande* que les dispositions de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis concernant le système de santé soient renouvelées sous leur forme actuelle pour l'essentiel, avec obligation de préavis de trois ans pour toute résiliation ou modification unilatérale et impossibilité de donner ce préavis avant le 1er avril 1984. (p. 126)
- *recommande* que, après consultation des gouvernements provinciaux, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne une refonte de la législation actuelle—Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, Loi sur les soins médicaux et dispositions de la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis touchant les services complémentaires de santé—afin d'établir des conditions de programme claires s'appuyant sur des critères explicites qui permettent de contrôler le respect de ces conditions de programme. Par conséquent, si les négociations fédérales-provinciales n'aboutissaient pas à un accord sur des conditions de programme, le Groupe de travail s'attendrait à voir adopter des dispositions permettant de retenir une partie des transferts fédéraux aux régimes provinciaux qui ne satisfont pas entièrement aux conditions évoquées dans ce rapport. (p. 126)

- *conclut* que, pour mettre au point, comme cela est nécessaire, un mécanisme efficace permettant de veiller au respect des normes nationales de programme, il convient de conserver la méthode actuelle de financement global en l'assortissant de conditions et de mécanisme de surveillance et d'application plus rigoureux. A cette fin, il faudra établir des critères opérationnels de programme, dont la surveillance serait peut-être confiée à un comité parlementaire ou à un conseil national de la santé et dont le respect conditionnerait le versement des contributions fédérales—mais ce, de manière souple, en ce sens que la retenue des paiements fédéraux serait graduée en fonction du degré d'observation des critères de programme. (p. 122)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse rapport chaque année au Parlement de la mesure dans laquelle les conditions de programme ont été respectées et de la somme à retenir le cas échéant sur le transfert fédéral aux gouvernements provinciaux s'il est jugé que les conditions de programme n'ont pas été entièrement remplies, ce rapport devant être renvoyé en comité parlementaire. (p. 126)
- *conclut* que les primes d'assurance hospitalière et médicale constituent une forme régressive d'imposition et qu'il est regrettable qu'on y ait recours pour financer un service aussi essentiel ue la santé publique. (p. 115)
- *recommande* qu'on mette au point une définition et une mesure plus claires de l'universalité de la protection pour assurer le respect de ce principe. (p. 115)
- *reconnaît* aux gouvernements provinciaux qui perçoivent des primes le droit de recouvrer auprès des résidents non assurés qui n'ont pas droit à un allégement de prime, mais ont choisi de ne pas payer les primes applicables, le coût des services de santé dispensés à ces résidents. Le Groupe de travail convient néanmoins que le paiement préalable de primes ne devrait pas être exigé pour avoir droit aux traitements. (p. 116)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, dans le cadre du réexamen général des programmes de santé recommandé dans ce rapport, entame des pourparlers avec les gouvernements provinciaux en vue de réviser et de mettre à jour les listes de services de santé essentiels assurés figurant dans la législation actuelle aux fins d'une définition du caractère complet des services. (p. 116)
- *recommande* qu'un mécanisme central de compensation de l'assurance-maladie soit mis sur pied de sorte que les résidents d'une province puissent avoir facilement accès aux services dans toute autre province sans obstacles administratifs ni embarras pour l'assuré. (p. 117)
- *est d'avis* que, pour des raisons à la fois de principe et d'ordre pratique, il convient de décourager la facturation des usagers des services hospitaliers. (p. 118)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *recommande* que les médecins qui facturent directement un régime provincial d'assurance médicale ou dont les patients sont remboursés par ce régime ne soient pas autorisés à facturer des honoraires supérieures au barème approuvé du régime. (p. 120)
- *estime* que l'interdiction proposée de la facturation supplémentaire devrait s'accompagner d'un processus de négociation équitable, suivi au besoin d'un arbitrage obligatoire afin de fixer le barème d'honoraires du régime. (p. 120)
- *souscrit* aux recommandations du juge Hall selon lequel

  «il conviendrait d'amender la Loi sur les soins médicaux pour stipuler

  1) la surfacturation appliquée par les médecins empêche le public d'avoir un accès raisonnable aux services et qu'elle est contraire à l'intention et à l'objet de la Loi.

2) que les provinces prévoient un mécanisme afin que les médecins soient raisonnablement rétribués.»

et *souscrit* à sa proposition de mécanisme permettant d'assurer une rétribution équitable, proposition exposée en ces termes:

«que, lorsque les négociations échouent et qu'elles aboutissent à une impasse, les points de litige doivent être soumis à des fins d'arbitrage obligatoire, à un conseil d'arbitrage composé de trois personnes: un président, indépendant, nommé par le juge en chef de la province en cause et deux personnes désignées pour représenter respectivement la profession médicale et le gouvernement.» (p. 120)

- *recommande* que, après des négociations fédérales-provinciales, tout régime qui ne répond pas entièrement aux critères susmentionnés ne donne pas droit à une aide financière fédérale intégrale dans le cadre du FPE. (p. 179)

Le Groupe de travail

- *recommande* que les gouvernements fédéral et provinciaux élaborent de concert les critères et conditions nécessaires pour que les transferts au titre des services complémentaires de santé permettent d'atteindre le but visé, soit la mise en place d'installations satisfaisantes en matière de services complémentaires de santé. (p. 112)
- *souscrit* à l'approche globale de la santé et à la conception communautaire des services de santé, et recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent de préciser les conditions ou les critères de programme qui permettraient une meilleure application de cette approche. (p. 112)
- *recommande* que, dans la mesure compatible avec les dispositions concernant la confidentialité et la protection de la vie privée, les services d'information hospitalière et médicale provinciaux produisent à l'entention des bénéficiaires des services des relevés périodiques indiquant tant la valeur des services rendus que les sommes facturées aux régimes d'assurance provinciaux par les «fournisseurs» des services. (p. 122).

Chapitre V: L'enseignement postsecondaire

Le Groupe de travail

- *reconnaît* la nécessité d'un financement général de base du secteur postsecondaire afin de permettre aux adultes de tout âge — et pas seulement au groupe habituel des 18 à 24 ans — de poursuivre leurs objectifs spirituels et intellectuels, d'affûter leur sens critique et d'élargir leurs connaissances générales, à partir desquelles peuvent se développer des compétences plus spécialisées. (p. 135)
- *est* pleinement *conscient* du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, le Groupe de travail préconise la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concerter les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement (p. 142)

- *recommande* que, conformément à l'engagement pris par les Premiers ministres lors de la Conférence de 1976, le ou les ministres fédéraux responsables entreprennent au plus tôt de consulter le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada sur les questions intéressant les deux ordres de gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur. (p. 143)

- *suggère* qu'on entreprenne au plus tôt de définir les finalités de l'enseignement postsecondaire qui intéressent tous les gouvernements. A cet égard, il conviendrait sans doute de s'attacher en priorité aux besoins de main-d'œuvre hautement qualifiée pendant les années 1980 ainsi qu'à la confirmation des engagements existants au titre de la mobilité des étudiants et de l'égalité des chances d'accès à l'enseignement postsecondaire pour tous les Canadiens. Il est également souhaitable d'assurer aux étudiants étrangers un accès raisonnable à l'enseignement supérieur au Canada. (p. 143)

- *recommande* qu'on envisage au plus tôt d'établir une instance ou un mécanisme de coordination interne des programmes fédéraux touchant à l'enseignement postsecondaire. (p. 145)

- *recommande* que l'aide fédérale générale à l'enseignement postsecondaire soit maintenue sur le principe du financement global, au moins jusqu'à ce que les deux ordres de gouvernement se soient consultés sur les objectifs et les besoins futurs du secteur de l'enseignement supérieur, mais qu'elle soit dispensée à part du soutien futur des programmes de santé. Le Groupe de travail est d'avis que cette forme de soutien général des provinces est la plus compatible avec la responsabilité prépondérante qui incombe à ces dernières en matière d'enseignement. (p. 147-48)

- *recommande* que les ministres provinciaux et fédéraux responsables étudient conjointement les options pour l'amélioration de l'aide aux étudiants dans le besoin dont il est fait mention dans le rapport du groupe de travail sur l'aide aux étudiants et que l'on s'attache en priorité à un rajustement rapide des programmes actuels de manière à offrir aux étudiants dans le besoin une aide réaliste compte tenu de l'augmentation du coût de la vie et des autres frais, et de la réduction des possibilités d'emploi d'été. (p. 149)

- *convient* qu'il devrait y avoir une plus grande responsabilité financière devant le Parlement et plus d'information publique au sujet du soutien général (FPE) que le gouvernement fédéral accorde aux provinces pour l'enseignement postsecondaire. (p. 149)

- *recommande* que le ministre chargé des consultations avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse rapport chaque année au Parlement, à partir de 1982-1983, sur:

  —les transferts à chaque province au titre de l'enseignement supérieur;

  —dans la mesure du possible, les autres programmes fédéraux d'appui ou de participation à l'enseignement postsecondaire;

  —l'efficacité de ces programmes fédéraux en regard des buts économiques et autres du pays; et

  —les résultats des consultations avec le CMEC au sujet de la définition des finalités nationales que doit servir l'enseignement supérieur et les moyens par lesquels le CMEC et les provinces se proposent d'atteindre ces objectifs. (p. 151)

- *recommande* que le rapport annuel du ministre soit renvoyé à un comité parlementaire pour examen et que des dispositions soient négociées avec les provinces pour l'échange de renseignements et toute autre mesure susceptible d'être nécessaire pour permettre au ministre responsable de s'acquitter de ses responsabilités devant le Parlement. (p. 151)

- *recommande* que le nouveau programme postsecondaire soit susceptible d'être modifié ou résilié sur préavis de trois ans, aucun préavis ne pouvant cependant être donné avant le 31 mars 1983. (p. 151)

Chapitre VI: L'assistance sociale et les services sociaux: Le Régime d'assistance public du Canada

Le Groupe de travail

- *est d'avis* que le Parlement du Canada a une responsabilité constitutionnelle en ce qui concerne les programmes de redistribution de revenu, et notamment des programmes d'assistance sociale en vertu desquels les Canadiens reçoivent des prestations monétaires, où qu'ils se trouvent au pays. (p. 158)
- *recommande* que toute loi définissant le rôle du Parlement à l'égard des programmes provinciaux d'assistance sociale continue de s'inspirer du partage des frais. (p. 158)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social poursuive ses efforts pour résoudre la question de l'incitation au travail et du complément du revenu pour les travailleurs indigents par le biais soit de nouveaux accords fiscaux en matière de programmes d'assistance sociale et de complément, soit d'initiatives fédérales directes (par exemple, crédits d'impôt), soit de modifications du Régime d'assistance publique du Canada. (p. 160)
- *recommande* que les deux ordres de gouvernement prennent dans un proche avenir des mesures en vue d'améliorer les possibilités d'emploi et de formation, à titre de solution de rechange à l'assistance sociale. (p. 160)

La majorité des membres du Groupe de travail

- *préconise* que, au moins à titre provisoire, on assouplisse les conditions posées dans le Régime d'assistance publique du Canada pour le partage des frais des services sociaux dans les secteurs définis comme prioritaires par les ministres fédéral et provinciaux. (p. 163)

Le Groupe de travail

- *recommande* que les accords fiscaux tiennent compte des différences de coûts entre les provinces résultant du volume différent des besoins de versement d'une assistance sociale aux particuliers. (p. 164)
- *recommande* que les accords fiscaux permettent au gouvernement fédéral de faciliter les nouvelles initiatives provinciales dans le domaine de l'assistance sociale et des services sociaux, ou de prendre lui-même de nouvelles initiatives quand le besoin s'en fait sentir. Bien entendu, le recours au pouvoir fédéral de dépenser dans le domaine des services sociaux doit être utilisé seulement en consultation avec les provinces. (p. 167)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social envisage de créer, après avoir consulté ses homologues provinciaux, un fonds spécial à court terme pour la désinstitutionalisation, ainsi que d'aider les provinces à poursuivre leur programme de désinstitutionalisation en leur offrant des compétences techniques nationales. (p. 167)
- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse préparer un guide du Régime d'assistance publique du Canada comprenant toutes les lignes directrices, notes et directives administratives, que ce guide soit rendu public et que l'on prenne des dispositions pour répondre aux questions que le public pourrait poser sur son application. (p. 168)

- *recommande* que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne d'examiner dans quelle mesure les provinces satisfont aux conditions du Régime d'assistance publique du Canada et consulte ses homologues provinciaux au sujet d'une définition plus précise de ces conditions. (p. 169)
- *recommande* que les conditions prévues dans le Régime d'assistance publique du Canada en matière de renseignements statistiques et financiers soient renforcées afin de faciliter la compréhension des programmes dont les frais sont partagés dans le cadre du Régime. (p. 169)
- *recommande* que l'on ne réduise pas l'effort financier global consenti en faveur des programmes dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (p. 170)

Chapitre VII: La péréquation

Le Groupe de travail

- *conclut* que le principe de la péréquation devrait continuer d'être mis en pratique sous forme de paiements faits directement par le gouvernement fédéral aux provinces, et ce, sans condition. (p. 173)
- *recommande* que, si le statisticien en chef du Canada le conseille, le gouvernement fédéral utilise dans le calcul des paiements de péréquation les chiffres de population corrigés en fonction du sous-dénombrement au recensement. (p. 177)
- *recommande* que la méthode du régime fiscal représentatif soit maintenue pour le calcul de la péréquation dans les ententes fiscales de la période 1982-1987. (p. 179)
- *recommande* que les impôts fonciers d'ordre municipal soient entièrement inclus dans la formule de péréquation. (p. 180)
- Le Groupe de travail ne présente pas de recommandations précises sur la prise en compte des recettes provenant des ressources naturelles parce qu'on ne sait pas comment certains facteurs, en particulier la répartition des recettes pétrolières entre les gouvernements fédéral et provinciaux, risquent d'évoluer au cours des quelques prochaines années. Le Groupe de travail *estime* cependant que les décisions qui seront prises à ce sujet devront s'inspirer des principes suivant:

  1. Ne devrait être prise en compte dans la formule de péréquation, au plus, que la partie des recettes tirées des ressources naturelles qui est utilisée à des fins budgétaires, c'est-à-dire que devrait être exclue au moins la partie mise de côté dans des fonds du patrimoine non budgétaires.

  2. Dans la mesure où les provinces riches en ressources naturelles utilisent les recettes tirées de ces dernières pour offrir à leurs citoyens des services spéciaux qu'elles ne leur offriraient pas normalement si elles étaient des provinces riches non productrices de ressources, il conviendrait d'exclure de la formule une partie des recettes provenant des ressources naturelles qui sont versées au budget provincial. Par exemple, si l'une de ces provinces décidait d'éponger toutes les dettes des municipalités, comme l'a fait l'Alberta, le gouvernement fédéral ne serait pas obligé de considérer le remboursement des dettes municipales comme une dépense normale de la province. En résumé, les recettes provenant des ressources naturelles ne devraient être incluses dans la formule que dans la mesure où elles servent à financer ce qu'on peut considérer comme des services provinciaux normaux.

3. Toutes les recettes provenant des ressources naturelles devraient être passibles du même régime. Plus précisément, aucune catégorie particulière de recette tirée d'une ressource naturelle ne devrait être exclue de la formule de péréquation et toutes les recettes de ce genre devraient y être incluses dans la même mesure (alors qu'actuellement le produit des cessions de terrains est exclu, les recettes tirées des ressources non renouvelables sont prises en compte à raison de 50 pour cent et les recettes provenant des ressources renouvelables sont entièrement incluses).
4. Il faudrait conserver une forme quelconque de plafond qui limite la proportion des droits totaux de péréquation susceptible d'être versée au titre des recettes provenant des ressources naturelles, de manière à protéger le trésor fédéral contre les risques d'augmentation effrénée du coût de la péréquation (p. 181-82)

- *recommande* que les négociations visent à mettre au point une formule de péréquation qui puisse s'appliquer uniformément à toutes les provinces, sans disposition spéciale arbitraire ni discriminatoire. (p. 186)
- *recommande* que, si une province dont les droits de péréquation dépassent $5 par habitant en 1981-1982 voit ses droits diminuer de plus de 5 pour cent par suite de la mise en œuvre d'une formule révisée, elle continue de recevoir 95 pour cent de ses droits de 1981-1982 jusqu'en 1984-1985 ou jusqu'à ce que la formule lui donne plus de 95 pour cent de ses droits de 1981-1982, selon la première en date des deux éventualités. (p. 188)

Chapitre VIII: L'harmonisation fiscale et la coordination économique

Le Groupe de travail

- *recommande* que le gouvernement fédéral favorise le maintien des accords actuels de perception fiscale (prévus à la Partie III de la législation actuelle sur les accords fiscaux), sous réserve des trois principes généraux énoncés par le ministre des Finances pour déterminer si une mesure fiscale proposée doit être administrée dans le cadre des accords de perception fiscale. (p. 202)
- *recommande* que le gouvernement fédéral maintienne dans les nouveaux accords la disposition visant les «paiements de garantie de recettes provinciales au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers» à la Partie IV de la législation actuelle sur les accords fiscaux. (p. 202)
- *recommande* que le gouvernement fédéral s'efforce activement d'en venir à une entente avec les provinces au sujet d'un «code de conduite fiscal». (p. 202)
- *recommande* que le ministre des Finances propose à ses homologues provinciaux de former un comité intergouvernemental qui serait chargé de faire le point et de faire rapport régulièrement aux ministres des Finances sur l'«état de l'union économique». Ce comité s'intéresserait à la question globale de l'harmonisation fiscale et pourrait envisager l'établissement d'un «code de conduite économique» général touchant à la fiscalité, aux dépenses publiques et à la réglementation économique. (p. 202)

Chapitre IX: Questions nouvelles dans le régime fédéral canadien

Le Groupe de travail

- *recommande* que le ou les ministres fédéraux compétents établissent clairement que les accords fiscaux ne modifient en rien les responsabilités constitutionnelles actuelles du gouvernement fédéral envers les populations autochtones. (p. 205)

- *note* qu'il est question de l'adoption d'une formule dans les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les territoires, afin de faciliter la planification financière à long terme. (p. 207)
- *est d'avis* que, même si des accords fiscaux entre les gouvernements fédéral et territoriaux reposant sur une formule à moyen terme pourraient sembler diminuer le pouvoir de contrôle du Parlement dans l'immédiat, ce pouvoir pourrait être accru à plus long terme si la renégociation périodique des dispositions s'accompagnait de l'obligation de présenter un rapport précis au Parlement sur leur efficacité. Ce pouvoir de contrôle serait encore amélioré si l'on stipulait que ce rapport doit être envoyé à un comité parlementaire pour examen. (pp. 207)

Ainsi, le Groupe de travail préconise un fédéralisme coopératif efficace plutôt qu'une répartition classique des pouvoirs ou des responsabilités entre les gouvernements. Si l'on considère les dix ou vingt années terminées en 1976 comme une période d'activité marquée du gouvernement fédéral dans l'instauration et le soutien de l'ensemble des programmes fondamentaux que le Groupe de travail avait à étudier, et les accords de financement des programmes établis négociés en 1976 comme le début d'une période visant à donner aux provinces une marge de manœuvre et une responsabilité à l'égard des mêmes programmes, les propositions exposées dans le rapport doivent être envisagées comme une réaffirmation et un réaménagement du rôle du gouvernement fédéral dans ces accords, en vue de répondre aux besoins nationaux tout en respectant la compétence des provinces.

Parallèlement, ce rapport met l'accent sur la notion de visibilité, concue non pas comme une opération de relations publiques, mais comme un élément essentiel de la responsabilité du gouvernement envers le public. Si le citoyen ne voit pas comment et où les fonds fédéraux sont dépensés, il est privé, selon le Groupe de travail, de la possibilité d'évaluer les activités du gouvernement. La responsabilité des députés fédéraux envers le public fait pendant à la responsabilité des ministres devant le Parlement, et un gouvernement qui n'est pas visible ne peut être responsable.

Le rapport du Groupe de travail vise à promouvoir les progrès sur ces deux plans.

Chapitre I

INTRODUCTION

Création et mandat du Groupe de travail

Ce comité spécial de la Chambre des communes, composé de sept membres des trois partis, a été constitué en groupe de travail parlementaire le 5 février 1981 et chargé d'étudier «les programmes autorisés par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en s'occupant en particulier de la péréquation, des accords de perception fiscale, du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis», cette étude devant se faire «dans le contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980».

La composition de notre Groupe de travail a été annoncée le 13 mars et notre première audience publique a eu lieu le 23 avril. Ayant décidé de nous déplacer dans tout le pays pour permettre la participation de la population de chaque province et territoire, nous ne pouvions plus respecter l'échéance initiale du 26 juin arrêtée dans le mandat; on fixa une nouvelle date de remise du rapport de façon que celui-ci puisse servir de toile de fond aux entretiens fédéraux-provinciaux prévus pour septembre 1981. Le Groupe de travail avait donc trois mois, a compter du début de ses travaux, pour terminer son rapport sur ce sujet d'envergure.

L'obligation imposée au Groupe de travail d'effectuer son étude en regard du budget fédéral du 28 octobre 1980 posait un problème particulier en ce sens que les partis d'opposition, pour des raisons propres à chacun d'entre eux, avaient voté contre l'adoption de ce budget. Conscient de cette réalité politique, le Groupe de travail devait faire un choix. Une première solution, consistant à aborder directement la question du niveau des dépenses au titre de transferts précis, dans le contexte du budget du 28 octobre, revenait à souscrire implicitement à l'intention avouée du ministre des Finances de réaliser des économies appréciables au titre des transferts aux provinces, qui relèvent de l'enveloppe des affaires sociales.

Cette approche était à écarter pour plusieurs raisons, allant de l'opposition de principe de certains membres à des coupes dans les dépenses sociales à la conviction d'autres membres qu'il ne convenait pas de faire retomber sur les programmes sociaux le poids d'une réduction du déficit fédéral. En outre, d'aucuns jugeaient impossible d'évaluer le niveau des dépenses de divers programmes en regard du budget du 28 octobre sans accepter tacitement l'opinion du gouvernement fédéral sur sa propre capacité de recettes, ce à quoi s'opposaient, là encore, des divergences de vues quant aux solutions offertes au gouvernement pour réduire son déficit budgétaire. Certains se tourneraient vers les dépenses fiscales* bien avant de songer aux programmes sociaux, tandis que d'autres envisageraient d'autres formes de restrictions.

Les questions de perspectives économiques et de programmes de dépenses revêtent un caractère politique, et les priorités budgétaires doivent faire l'objet d'un débat politique permanent. En outre, les réalités économiques sont particulièrement difficiles à cerner à l'heure actuelle. Dans sa lettre du 30 juin 1981 à tous ses homologues provinciaux, le Premier ministre, le très hon. Pierre Elliott Trudeau, faisait observer que, depuis la présentation

*L'expression «dépenses fiscales» correspond ici à *tax expenditures.*

du budget fédéral, il s'était produit au niveau international, national et régional des évènements qui influeraient certainement sur l'évolution future, que le ministre des Finances, l'hon. Allan MacEachen, procèderait à de nouvelles consultations au début de l'automne au sujet des aménagements à apporter éventuellement à la politique et que, de toute façon, le plan de dépenses du gouvernement ne s'appliquait que jusqu'en 1983-1984, alors que les accords fiscaux à examiner allaient au moins jusqu'en 1986-1987.

L'autre solution consistait à se préoccuper principalement des grandes questions de structure et de conception institutionnelle en matière d'accords fiscaux intergouvernementaux. C'est celle que nous avons adoptée. Nous avons tenté de préciser les objectifs de la présence fédérale dans les services fournis au public par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, d'assurer à tous les citoyens un accès complet et équitable à ces services et de bien définir les lignes de responsabilité envers le Parlement et du Parlement au public. Aussi notre rapport vise-t-il généralement à formuler plus clairement les fins auxquelles sont autorisées les contributions fédérales et les conditions auxquelles cet appui doit être maintenu, ainsi qu'à permettre une plus grande ouverture des relations fédérales-provinciales.

Nous avons par conséquent, établi un ensemble de lignes directrices et de principes—un cadre—à l'intérieur duquel les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux peuvent à notre avis négocier au mieux les modifications qui semblent appropriées à la lumière des objectifs sociaux de ces programmes, de la conjoncture économique qui se précise au fil des négociations et de la situation financière des deux ordres de gouvernement. Nous n'avons pas essayé de dresser une liste de modifications précises à apporter aux programmes. Les observations présentées dans la suite du rapport sur le niveau de financement de programmes donnés doivent être interprétées comme des jugements politiques sur le bien-fondé de ces programmes pris individuellement, et non comme des conclusions découlant d'une analyse budgétaire approfondie ou d'une évaluation exhaustive des programmes.

Le fil conducteur de ce rapport n'est donc pas le calcul budgétaire, mais bien la responsabilité* des dépenses fédérales au niveau du Parlement. Nous nous sommes penchés non pas sur le programme de dépenses du gouvernement, mais sur les changements institutionnels qui permettraient au Parlement de s'occuper plus efficacement—et d'être donc davantage responsable—des recettes fédérales acheminées directement vers les gouvernements provinciaux. Nos propositions vont au-delà du contexte défini dans le budget d'octobre 1980: elles portent sur les problèmes structurels du fédéralisme fiscal. Nous nous sommes préoccupés de voir quelle forme de relations fiscales intergouvernementales pourrait convenir vers le milieu des années 1980 et permettre de passer sans heurts à la dernière décennie du siècle.

Cela étant, il n'est guère besoin de préciser que les questions techniques n'ont pas toutes été étudiées à fond. En outre, nous ne nous sommes pas entendus entièrement sur tous les sujets. Nous avons toutefois un certain nombre de recommandations importantes à offrir. Sur certains points, nous faisons état des divergences d'opinions qui subsistent entre les membres. Etant admis que chacun d'entre nous aurait pu rédiger autrement certains passages de ce document, nous avons le plaisir de présenter un rapport que, dans son ensemble, nous considérons tous comme une contribution utile à la mission qui nous avait été confiée.

Nous sommes disposés à souscrire collectivement à ce rapport, non parce qu'il reflèterait un consensus obtenu au prix de compromis de la part de chacun ou un gommage des différences profondes de philosophie qui nous séparent, mais parce qu'il expose clairement certaines de ces divergences. Nous croyons sincèrement qu'il importe—aussi bien pour nous, Groupe de travail, que pour ce pays—de travailler ensemble à l'élaboration de mesures qui soient mutuellement acceptables à la lumière de nos valeurs différentes, plutôt que de faire route à part parce que nous ne parvenons pas à nous entendre. Si nous pouvons, par ces efforts, aider les Canadiens à mieux comprendre les questions cruciales que posent les accords fiscaux qui sous-tendent notre fédération, tout le travail représenté par ce rapport n'aura pas été vain.

*Le mot «responsabilité» s'entend ici, ainsi qu'ailleurs dans le rapport lorsque le contexte s'y prête, dans le sens de *accountability*. Ce mot signifie littéralement: capacité ou aptitude à rendre compte de ses actions ou de ses décisions en matière financière. Il a aussi parfois été rendu par «responsabilité financière».

On n'a pas suffisamment compris que ce Groupe de travail est né d'une proposition des partis d'opposition, et non d'une manoeuvre dilatoire ou d'une tactique de négociation du gouvernement fédéral. Toutefois, les gouvernements provinciaux, soucieux de la nécessité d'élaborer leur prochain budget, étaient au départ, de façon bien compréhensible, sceptiques et méfiants à notre égard et réservés dans leur première réaction. Nous tenons cependant à mentionner que nous avons été fort bien accueillis par les gouvernements des provinces et que nous avons bénéficié de leur collaboration. Des membres du gouvernement de l'Alberta nous ont rencontrés lors d'un déjeuner de travail privé, et nous avons pu avoir avec des membres du gouvernement de l'Ontario des entretiens non officiels auxquels ont participé nos conseillers en recherche. Aucun n'a fait de déclaration publique, mais le trésorier de l'Ontario a abordé la question des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces dans un document publié avec son budget 1981 une semaine après notre rencontre. Au Québec, nous avons eu un entretien personnel très ouvert avec le ministre des Finances, M. Jacques Parizeau. Tous les autres gouvernements provinciaux nous ont reçus en privé et nous ont remis des mémoires écrits, qu'ils ont publiés plus tard. Seul le gouvernement du Nouveau-Brunswick a participé à une audience publique. (Il est intéressant, voire révélateur, de noter qu'à peu près la même chose s'était produite avec la Commission Rowell-Sirois, il y a 40 ans (voir l'annex I-A). Ceux qui croient que les tensions constitutionnelles sont un fait nouveau seront peut-être réconfortés d'apprendre l'existence de ce précédent.) Nous avons aussi eu des entretiens très utiles avec un certain nombre d'anciens premiers ministres provinciaux, qui nous ont fait profiter de leur grande expérience et de leur connaissance approfondie du pays.

Au fil de notre étude des programmes particuliers, il apparaîtra que nous sommes frappés par les réalisations qu'a permises notre système jusqu'à maintenant. Dans chaque domaine étudié, les constatations vont dans le même sens: possibilités accrues de participer à un système d'enseignement postsecondaire indépendant et dynamique; relèvement de niveau des soins de santé dans un système sanitaire complet; progression des normes de soutien du revenu et de services sociaux; réalisation de l'harmonie fiscale et perception efficace des impôts; programme étendu de péréquation. Tous ces éléments représentent des réalisations de taille dans un système qui progresse et s'adapte efficacement à l'évolution de la situation. Les inquiétudes dont on nous a fait part sont de celles qui vont généralement de pair avec la réussite: il s'agit non pas d'une critique des progrès réalisés jusqu'à maintenant, mais de la crainte que les progrès futurs, voire les gains passés, ne soient réduits ou compromis par le ralentissement de la croissance réelle et les mesures de restriction économique.

Il reste évidemment encore beaucoup à faire et un examen critique est de mise en ce moment. Toutefois, la définition d'orientations nouvelles ne doit pas nous faire perdre de vue la vigueur et l'adaptabilité remarquables des structures en place. C'est même là, en fait, que réside le thème de notre rapport: développer, soutenir et renforcer le réseau de relations fiscales mis en place jusqu'à ce jour dans la fédération canadienne. Il a fallu plusieurs générations d'évolution pour façonner ces accords fiscaux, qui reposent sur des principes sains et font à maints égards l'envie de tous les autres pays à régime fédéral. Cependant, pour de nombreuses raisons—tensions constitutionnelles, réactions politiques au gonflement inattendu de certaines recettes, modification de l'équilibre économique entre les provinces—cette structure fédérale est confrontée une fois encore à de nouveaux problèmes.

Nous croyons que l'ensemble de propositions exposé dans ce rapport constitue un cadre plus efficace, qui permet de formuler plus clairement les intérêts nationaux en matière de programmes sociaux et de mieux assumer, par l'intermédiaire du Parlement, la responsabilité des dépenses fédérales, compte tenu de la nécessité d'assurer aux provinces une autonomie suffisante, une certaine souplesse et l'accès aux ressources nécessaires au maintien de normes minimales dans les services publics essentiels d'un bout à l'autre du pays.

Dans ce contexte, le Parlement fédéral nous apparaît comme une institution dont l'influence peut constituer la trame sur laquelle se tisseront les accords fiscaux, dans une nouvelle étape du fédéralisme coopératif au Canada.

Contexte de l'étude

Dans l'exécution de son mandat, le Groupe de travail savait qu'il s'engageait sur les traces de la remarquable étude produite par la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (la commission Rowell-Sirois), il y a de cela plus de 40 ans. Comme l'a souligné M. Donald Smiley dans l'introduction du volume I de ce rapport, compte tenu du mandat de la Commission, il était pratiquement inévitable que le bilan que ferait la Commission de l'évolution du système fédéral porte essentiellement sur des facteurs économiques[1]. M. Smiley faisait observer que l'autre grand aspect de cette évolution était l'adaptation du système fédéral aux exigences du dualisme culturel[2], aspect qui, comme il le faisait remarquer, avait été étudié par la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, la commission Tremblay, nommée par le gouvernement du Québec en 1953.

A titre de parlementaires fédéraux saisis de cette question au début de la décennie 1980, en cette 115e année du régime fédéral canadien, nous sommes conscients de ces deux aspects. Il y en a même un troisième, qui tient davantage au fonctionnement d'un régime fédéral qu'à ses conséquences, à savoir la responsabilité en matière d'affaires publiques. C'est un thème qui reviendra fréquemment dans la suite du rapport.

Dans ses observations sur le rapport Rowell-Sirois, D. Smiley attire notre attention sur un passage important:

> Il faut rappeler encore une fois que l'action collective par le truchement d'un gouvernement démocratique suppose un objectif commun et une méthode convenue pour y parvenir. Si l'entreprise commune en est une à l'égard de laquelle les pulsions profondes de la collectivité suscitent des conceptions divergentes, elle risque fort d'échouer et la mésentente qui en résultera gênera toutes les entreprises communes confiées au gouvernement. Une population qui partage origine et traditions et qui est profondément habituée à penser de la même façon sur les questions fondamentales peut être en mesure de maintenir sans difficultés l'entente nécessaire à une action collective qui influe sur tous les aspects de la vie de l'ensemble. Cette homogénéité fait défaut au Canada, ce qui limite la portée des initiatives collectives susceptibles d'être menées efficacement sous la direction du Dominion.
>
> C'est pourquoi le Canada est un état fédéral et doit le demeurer. Des divergences sous-jacentes profondes ne peuvent être constamment surmontées par la coercition. Il existe évidemment diverses questions—et elles sont de plus en plus nombreuses—au sujet desquelles il existe une communauté d'intérêts et d'objectifs suffisante pour qu'elles puissent être confiées au gouvernement fédéral. Les moyens de transport et de communications modernes ainsi que l'intégration de l'économie portent de nombreuses questions au niveau des intérêts généraux qui, moyennant une entente, peuvent être régis par le gouvernement fédéral[3].

Selon D. Smiley, cette analyse a deux conséquences. En premier lieu:

> Une croissance économique constante dont les répercussions se fassent sentir dans tout le Canada est nécessaire à la viabilité du régime fédéral... les perturbations économiques générales soumettent le tissu fédéral à de graves tensions. Le ciment nécessaire, c'est-à-dire les circonstances qui engendrent un consensus suffisant au bon fonctionnement du fédéralisme, est donc un bien-être largement réparti.[4]

En second lieu:

> En raison du caractère dualiste de la société canadienne, il y a lieu de s'interroger sur la sagesse à long terme des initiatives fédérales dans les domaines qui touchent le plus directement aux différences culturelles entre les communautés francophone et anglophone du Canada. Selon l'analyse de la Commission, l'action collective par le truchement d'un gouvernement démocratique suppose un objectif commun et une méthode convenue pour y parvenir. Or, depuis la Deuxième Guerre mondiale, la participation fédérale à un grand nombre de domaines qui ont directement trait à la qualité de la vie culturelle s'est nettement accrue, qu'il s'agisse de l'hospitalisation et de la santé publique, du bien-être social, du sport amateur, de l'enseignement universitaire ou de la promotion des arts et des lettres, par exemple. Ces initiatives fédérales ont évidemment créé certaines tensions dans notre régime fédéral et il y a tout lieu de croire qu'elles s'intensifieront...[5]

De nos jours, l'adaptation aux changements structurels de l'activité industrielle dans une économie mondiale en ralentissement et plus concurrentielle impose effectivement de fortes tensions au tissu fédéral. Là encore, on pourrait dire que:

> Il n'est pas du tout certain... que l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement du fédéralisme puisse être atteint. Il n'est pas certain qu'on puisse accéder aux aspirations des provinces sans priver le Dominion de la confiance et de l'appui dont il a besoin pour promouvoir des objectifs nationaux communs.[6]

L'évaluation présentée dans le rapport Rowell-Sirois a ceci de réconfortant qu'elle portait sur la situation régnant après les trente premières années de la Confédération. Or, voici que, près d'un siècle plus tard, nous sommes aux prises avec les mêmes incertitudes. Avec un peu de chance, nos homologues du siècle prochain éprouveront ces doutes lorsqu'ils essaieront d'établir un nouvel équilibre entre les rôles de deux ordres de gouvernement voués au service d'une même population.

Pour favoriser la coopération dans le cadre de ce système fédéral en constante évolution, il nous semble qu'une définition plus précise des responsabilités et du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux s'impose dans de nombreux domaines où une juridiction commune a été soit prescrite par la constitution, soit rendue inévitable par les exigences d'une économie moderne intégrée. Dans le monde intégré et interdépendant de cette fin de siècle, le modèle «classique» de fédéralisme, fondé sur le principe de la responsabilité fiscale (qui attribue à chaque province les sources de revenus nécessaires pour lui permettre de fournir, de façon indépendante, les services dont elle a la charge ou de s'acquitter des responsabilités que lui a confiées l'Acte de l'Amérique du Nord britannique) ne convient plus—pas plus qu'un système de «subventions d'après la norme nationale», à caractère inconditionnel, tel que celui proposé par la commission Rowell-Sirois. Cependant, nous ne pouvons pas non plus recommander une centralisation si poussée qu'elle forcerait les provinces à adhérer sans réserve aux priorités fédérales ou jetterait une lourde chape d'uniformité sur les diverses traditions culturelles ou régionales.

Si le fédéralisme classique est dépassé, il faut bien instituer d'autres formes praticables de coopération. C'est le but recherché dans nombre des recommandations de ce rapport relatives à la conception ou à la structure des institutions, lesquelles visent à améliorer la façon dont les gouvernements peuvent rendre compte de la partie des ressources de la nation qui est affectée par l'entremise du secteur public—y compris les ressources mobilisées par le gouvernement fédéral et transférées aux provinces dans le cadre des accords fiscaux entre les deux ordres de gouvernement.

Faire en sorte que les gouvernements puissent mieux rendre compte de l'usage qu'ils font de leurs ressources financières n'est pas chose facile. Certains problèmes de décentralisation propres aux grandes organisations sont universels et persistants. Les principes jumelés d'une responsabilité globale centrale et d'une entière autorité d'application locale sont conflictuels, sinon contradictoires—tout comme le sont les objectifs jumelés d'une constitution qui rend un gouvernement central responsable du bien-être général de l'individu ainsi que du développement d'une société unie et d'une économie nationale intégrée, mais qui confie aux gouvernements provinciaux la prestation des services de santé, d'enseignement et sociaux.

Au Canada, la réalité politique s'oppose à la répartition précise des responsabilités et empêche certainement les homme politiques fédéraux de se désintéresser de certains domaines relevant des provinces. (La tentation joue évidemment dans les deux sens.) En tant que représentant politique, le député fédéral ne peut négliger aucune des préoccupations immédiates de ses électeurs. En fait, le député fédéral, tout comme son homologue provincial, s'intéresse vivement aux questions de santé, d'enseignement postsecondaire ou de garderies. Le citoyen qui fait appel à son député fédéral ne veut pas s'entendre répondre que certains problèmes relèvent de la province; d'ailleurs, chose encore plus importante, ce n'est pas là la réponse que désirent fournir nombre de députés fédéraux.

Ainsi, tout effort visant à rendre le système plus efficace par une décentralisation officielle est compensé par le désir des députés fédéraux d'intervenir dès que les intérêts de leurs électeurs semblent être en jeu. Ces interventions se situent souvent dans des domaines relevant des provinces. (Parallèlement, bien sûr, les hommes politiques provinciaux se préoccupent de questions de compétence fédérale lorsque les électeurs disent souffrir de l'action—ou de l'inaction—du gouvernement fédéral.) Ainsi, si parfaite que soit l'organisation en théorie, elle ne permet pas de laisser les réalités à la porte. Cette simple observation explique en partie pourquoi le fédéralisme se caractérise à maints égards par une adaptation pragmatique à l'évolution des circonstances.

Le fédéralisme est également, toutefois, une question de principe fondamental et de philosophie politique. Il reflète autant la vision des idéalistes en politique que les accommodements des réalistes.

L'évolution des accords fiscaux jusqu'à leur état actuel témoigne d'engagements individuels en faveur de programmes publics qui reflètent mieux les principes d'équité ou de partage, ou le sentiment de sécurité que donne l'appartenance à une collectivité. Cependant, on ne peut comprendre notre système fédéral si l'on n'y voit pas le résultat des luttes antérieures visant à concilier la volonté d'établissement d'une communauté d'envergure nationale et le souci d'autonomie régionale dans la prestation de programmes destinés à des groupes culturels différents et répondant à des besoins divers.

En ce qui concerne la responsabilité, la position officielle—énoncée avec vigueur par la commission Rowell-Sirois et reprise en 1966 par le ministre des Finances de l'époque (voir chapitre II)—est que chaque ordre de gouvernement doit être directement responsable du prélèvement des ressources nécessaires au financement de ses dépenses propres. Dans ces conditions, il semblerait justifié que le gouvernement fédéral se retire des programmes actuels de transferts intergouvernementaux. Toutefois, nous avons déjà fait observer que ce principe va de toute évidence à l'encontre d'autres principes. Les principes de péréquation et d'équité ou d'accès universel aux programmes nationaux exigent que le gouvernement fédéral contribue aux dépenses relevant des provinces pour que les objectifs nationaux dont nous avons parlé soient atteints.

De plus, une certaine coordination se révèle souvent nécessaire pour atteindre un objectif commun ou pour s'assurer que l'appartenance au Canada puisse signifier la même chose d'un bout à l'autre du pays. Une présence nationale peut être nécessaire pour garantir un financement suffisant aux programmes dont les avantages, dans une économie de plus en plus intégrée et où la population est de plus en plus mobile, débordent du cadre des provinces.

C'est pour cette raison qu'au principe de la responsabilité fiscale directe des dépenses de programmes doit s'ajouter une forme quelconque de responsabilité indirecte à l'égard des transferts intergouvernementaux. En fait, on demande aux parlementaires fédéraux d'autoriser le transfert aux provinces de recettes fédérales destinées à financer des programmes jugés d'intérêt national. En tant que parlementaires fédéraux, nous ne pouvons nous soustraire à l'obligation de veiller à ce que ces programmes, financés en partie par les contribuables fédéraux, concourent aux objectifs nationaux. C'est-à-dire que nous nous devons de surveiller les conditions d'exécution des programmes dans lesquels un intérêt national important est en jeu, ainsi que d'en rendre compte au public par l'intermédiaire du Parlement.

Ce problème fondamental se présente, sous diverses formes, dans chacun des programmes que nous avons eu à examiner. Nous avons cherché non à trouver une solution simple et unique à ce problème, mais à définir dans chaque cas un mécanisme permettant de rendre convenablement compte de l'utilisation des fonds publics attribués par le Parlement du Canada. Avant de poursuivre sur cette lancée, cependant, il serait peut-être utile de donner un bref aperçu des observations du Groupe de travail au cours de ses audiences à travers le pays.

Observations du Groupe de travail

S'il est une conclusion qui se dégage des témoignages entendus au cours de nos déplacements à travers le pays, c'est que les citoyens canadiens sont plus sensibles à ce qui les unit qu'à ce qui les sépare. Ils s'intéressent davantage aux aspects pratiques du système fédéral qu'aux détails de la répartition des compétences. Malgré les tensions et les polémiques soulevées par la politique énergétique, la Constitution et les frais de la GRC, entre autres choses, nous avons constaté que les Canadiens ne semblaient guère avoir de mal à vivre leur double appartenance, c'est-à-dire à être à la fois des contribuables et des électeurs fédéraux et des contribuables et des électeurs provinciaux. Nous avons la profonde satisfaction de pouvoir confirmer que les Canadiens demeurent disposés à partager leur bonne fortune sous forme de redistribution interpersonnelle et de transferts interrégionaux. Ils attendent du gouvernement fédéral qu'il veille à l'application de normes nationales convenables d'accès et d'équité, dans les programmes qui permettent aux Canadiens d'avoir des chances égales. Peu de personnes, parmi celles que nous avons rencontrées, se sont élevées contre la nécessité de laisser au gouvernement fédéral un rôle directeur bien affirmé dans la fixation de ces normes natio-

nales. Il a été particulièrement encourageant d'entendre de nombreux responsables et ministres provinciaux affirmer que, lors de négociations avec leurs homologues fédéraux, peu de divergences graves apparaîtraient au sujet des objectifs nationaux fondamentaux. En résumé, les Canadiens sont plus unis que leurs gouvernements semblent parfois l'être—les liens qui les unissent sont en réalité beaucoup plus forts que les relations entre leurs gouvernements ne pourraient le laisser croire.

Les Canadiens exigent un fédéralisme coopératif efficace. Des témoins représentant des centaines de citoyens oeuvrant dans la prestation des services de santé, dans l'enseignement, dans les services sociaux et dans le secteur socio-culturel ont bien fait savoir qu'ils ne tolèreraient pas longtemps que les rivalités entre gouvernements fassent obstacle à la prestation des services essentiels ou des ressources nécessaires pour les rendre accessibles à tous les Canadiens.

Parallèlement, les représentants de plusieurs gouvernements provinciaux se sont dits préoccupés des tensions sans précédent auxquelles sont actuellement soumises les relations fédérales-provinciales. Pour que notre système fédéral serve mieux les témoins qui ont comparu devant nous et tous ceux qu'ils représentaient, nous espérons que nos travaux contribueront tant soit peu à la solution de ce problème.

Le Groupe de travail n'a pas besoin de rappeler que ce vaste pays qui est le nôtre a été béni par la providence et la nature. Ce que nous voulons souligner, cependant, c'est la profondeur de notre richesse nationale en énergie humaine et en esprit de solidarité. Ce qui est ressorti tout au long de nos déplacements, c'est l'esprit de participation et de partage, le sens du dévouement envers la collectivité, si manifeste chez les nombreux représentants de services et d'organismes bénévoles. Beaucoup avaient parcouru de longues distances ou venaient de coins éloignés; beaucoup aussi s'étaient déplacés malgré infirmités ou handicaps. Ne disposant que de peu de temps et, dans la plupart des cas, d'encore moins d'aide ou de personnel de soutien, ils avaient préparé des mémoires bien pensés et personnels. Ils ont plaidé non pour leur propre cause, mais pour l'obtention des ressources qui leur permettraient de servir les autres. On ne peut pas traverser le pays et entendre les représentants de ses nombreux groupes d'intérêt et de ses diverses cultures sans en sortir plus attaché à notre identité canadienne et à notre avenir de fédération.

Nous pensons que cette forme de participation publique est souhaitable lors de l'examen périodique des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Notre rapport tient compte des avis et des observations que nous avons recueillis lors des audiences publiques et il serait incohérent de ne pas demander que les parlementaires jouent à l'avenir un rôle similaire. Une recommandation en ce sens figure plus loin dans ce chapitre.

Il faut reconnaître, bien sûr, que les observations que nous avons recueillies provenaient de groupes d'intérêt particuliers. Elles émanaient de personnes qui avaient consacré une bonne partie de leur vie personnelle ou professionnelle à une activité particulière. Ces personnes avaient une idée précise des objectifs importants auxquels des ressources supplémentaires pourraient être affectées: elles ont essayé de décrire, en termes humains, la contribution que pourrait apporter un budget plus important. Elles avaient éprouvé de la frustration et même de la colère lorsqu'elles n'avaient pu trouver les ressources supplémentaires qu'elles jugeaient nécessaires. Chacun pouvait, en toute sincérité, être assez persuasive pour nous convaincre qu'une activité particulière ne bénéficiait pas de fonds suffisants et que le gouvernement fédéral devait intervenir pour augmenter le budget, accroître les ressources, avancer l'ordre de priorité malgré les décisions du gouvernement provincial, les dispositions constitutionnelles ou les contraintes budgétaires.

Nombre de ces demandes, émanant de sources diverses, se heurtent aux choix difficiles que nécessite la répartition de ressources limitées entre des besoins concurrents. Nous ne pouvons évaluer les demandes que nous avons entendues par rapport à celles qui sont nécessaires pour relever les normes écologiques, pour améliorer la sécurité des travailleurs industriels, pour accroître les chances d'épanouissement culturel de ceux qui vivent dans les villes ou dans les régions éloignées ou pour assurer de meilleures conditions de logement aux autochtones. Nous ne pouvons pas non plus ignorer le fait qu'il faut respecter les différences culturelles et régionales reflétées dans les priorités de dépenses

ou les mesures fiscales différentes des provinces, ni le simple besoin de respecter la division constitutionnelle des pouvoirs et des responsabilités.

En d'autres termes, nous devions admettre que nos audiences ne pouvaient, de par leur nature, donner un juste aperçu de toutes les considérations à prendre en compte lors de la renégociation des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous avons donc fait ce qu'il appartient aux hommmes politiques de faire: nous avons ajouté nos jugements personnels aux témoignages que nous avons entendus pour formuler notre réponse aux observations publiques que nous avons écoutées très attentivement lors des audiences que nous avons tenues dans tout le pays.

Objet du rapport

Un dernier mot s'impose au sujet du but de notre rapport. Tout d'abord, notre propos n'est pas de mettre sur pied une structure qui durera des dizaines d'années. Rien n'est permanent dans un système fédéral, exception faite de ses principes fondamentaux. Il serait vain de vouloir établir une fois pour toutes une répartition optimale des fonctions et l'ampleur des transferts et, aussi bien, nous n'avons pas essayé de le faire.

Ce que nous cherchons à établir est un système qui, dans la mesure du possible, possède ses mécanismes autocorrecteurs et ses propres garde-fous, un système qui soit souple, élastique et assez robuste pour résister aux chocs. Nous savons que les cinq prochaines années risquent d'apporter des changements et des surprises dont aucune formule ne saurait tenir entièrement compte à l'avance. Nous avons essayé d'indiquer la direction qu'il semble pour le moment judicieux de prendre pour les cinq prochaines années et de ne pas nous engager irrévocablement sur des accords qui pourraient être remis en cause par des événements imprévus.

Ensuite, nous n'avions pas pour but d'entreprendre une analyse complète de l'évolution passée et future des relations fiscales au Canada. En tant qu'hommes politiques, nous avons tenté de recenser les questions clés sur lesquelles les députés devront porter un jugement—un jugement politique—lorsqu'ils débattront de la révision des accords fiscaux. Nous espérons que, ce faisant, nous aiderons également tous les Canadiens qui s'y intéressent à comprendre ces accords et à exprimer leur propre point de vue. Nous espérons aussi que notre rapport sera utile aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral, qui devront débattre collectivement de ces accords et les négocier. Ce document n'expose pas une position de négociation du gouvernement fédéral, mais un commentaire conçu dans l'optique de parlementaires fédéraux concernés.

Par conséquent, ce rapport a pour objet de mieux faire comprendre les accords fiscaux au Canada dans leur contexte historique ainsi que de fournir des éléments d'appréciation et des recommandations utiles pour la renégociation de ces accords. Sachant que nombre de ces questions seront réglées en dernier ressort par le gouvernement fédéral et les provinces, nous avons voulu commenter et évaluer, autant que présenter des recommandations. Dans les cas de divergences d'opinions, nous n'avons pas hésité à présenter tous les points de vue des membres du Groupe de travail. Etant donné la diversité du pays et la complexité des ensembles changeants d'accords fédéral-provinciaux et interrégionaux qui témoignent de l'interaction de valeurs et de philosophies nombreuses et variées, il n'est pas surprenant—ni décourageant—que sept personnes représentant cinq régions et trois partis politiques ne soient pas parvenues à un accord sur tous les points. Nous ne nous excusons pas de n'avoir pu aplanir toutes nos divergences d'opinions dans la formulation de recommandations précises.

Ce qui nous a encouragés, et ce qui pourrait surprendre le lecteur, est que nous avons pu discuter de ces questions avec la volonté de trouver, dans la mesure du possible, des solutions mutuellement acceptables aux pressions réelles et changeantes de la conjoncture actuelle. Nous n'avons pas discuté de ces questions sans passion, mais nous les avons abordées sans esprit de confrontation; non sans désaccord, mais dans le respect des différences sincères de points de vue et de préoccupations des diverses régions, ainsi que des philosophies différentes qui nous inspirent. Nous nous sommes attaqués à la tâche, non les uns aux autres, et ce document est tout simplement un rapport sur les problèmes actuels des relations fédérales-provinciales tels que les perçoit un

groupe varié d'hommes politiques qui ont été brièvement exposés à un échantillon d'opinions éclairées et aux préoccupations de Canadiens concernés de toutes les régions du pays.

Tout comme le Canada représente un compromis et un paradoxe face aux éléments qui militent contre son existence de pays uni, le fédéralisme canadien réalise l'intégration et l'équilibre de nombreuses forces divergentes. Sa force réside dans l'alliance du pragmatisme et des principes, dans le compromis entre les philosophies conflictuelles et les nombreuses réalités qui forment une société.

Nous savons que nos travaux marquent la première occasion de consultation du public et de participation active du Parlement, dans le cadre du réexamen et de la renégociation des principaux éléments du fédéralisme fiscal au Canada. Estimant que cette participation est importante, *le Groupe de travail recommande*

qu'avant toute négociation intergouvernementale future sur les accords fiscaux les députés aient de nouveau l'occasion de consulter ainsi le public.

Notre rapport prouve, selon nous, que ce genre de consultation permet de replacer dans un contexte des plus utiles des négociations à venir.

Notes du chapitre I

[1] Donald V. Smiley, s.l.d., *Rowell-Sirois Report*, Vol. I, Toronto, McClellan and Stewart, 1963, p. 2.

[2] *Ibid.*, p. 3.

[3] Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 103.

[4] Smiley, *Rowell-Sirois Report*, p. 4.

[5] *Ibid.*, p. 5.

[6] Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, *Rapport*, p. 68.

Annexe I-A

Extraits du rapport Rowell-Sirois de 1940

Les extraits ci-joints comprennent les sommaires de chaque chapitre du volume I du rapport Rowell-Sirois, où la Commission pose son interprétation de l'histoire économique depuis la Confédération jusqu'à la rédaction dudit rapport. On y trouvera aussi la conclusion de la Commission relativement aux dispositions touchant les pouvoirs économiques ainsi que les transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces, notamment un exposé des problèmes liés aux subventions conditionnelles.

COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES

ARRÊTÉ MINISTÉRIEL

CONSEIL PRIVÉ

CANADA

Copie certifiée conforme à la minute d'une assemblée du comité du Conseil privé, approuvée par le suppléant de Son Excellence le Gouverneur général, le 14 août 1937.

C.P. 1908

Le comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport du très honorable W.L. Mackenzie King, Premier Ministre, portant la date du 5 août 1937, soumettant, de l'avis du ministre des Finances et du ministre de la Justice:

1. Que par suite de l'évolution économique et sociale du Canada depuis 1867, le gouvernement du Canada et ceux des provinces ont dû, dans l'intérêt public, assumer des responsabilités et développer des services d'État à un point qui n'avait pas été envisagé lors de l'établissement de la Confédération;

2. Que l'acquittement des devoirs qui en résultent entraîne des dépenses qui doivent être suffisantes pour assurer non seulement une administration des plus efficaces chez tous lesdits gouvernements, mais aussi une répartition des pouvoirs et fonctions aussi heureuse que possible entre eux. Qu'il en sera surtout ainsi si l'on doit comprimer au minimum le fardeau des dépenses publiques, et si les pouvoirs d'imposition des divers corps administratifs doivent posséder l'efficacité et l'élasticité nécessaires pour faire face aux demandes qui leur sont faites;

3. Que les dépenses de l'État s'accroissent du fait de la multiplication et du chevauchement des services fédéraux et provinciaux en divers champs d'activité, et que, sous d'autres rapports, l'intérêt public peut avoir à souffrir d'un manque de délimitation convenable des pouvoirs des gouvernements et de leurs responsabilités;

4. Que divers gouvernements provinciaux et autres organismes d'administration publique ont représenté que les sources disponibles de revenu des gouvernements provinciaux sont, en général, insuffisantes pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles, y compris les frais de soulagement du chômage et la dispensation d'autres services sociaux, de même que les charges fixes de leurs échéances, que par conséquent, s'ils doivent honorer leurs obligations, il sera nécessaire soit de leur attribuer de nouvelles sources de revenus, soit de réduire leur responsabilité constitutionnelle et leurs charges gouvernementales, à moins qu'il ne soit usé des deux méthodes;

5. Que les gouvernements provinciaux ont représenté que les organismes d'administration municipale, qui sont de création provinciale et dont les pouvoirs et les responsabilités découlent des provinces, ont les mêmes problèmes à résoudre, que notamment des dépenses inévitables par les municipalités ont indûment grevé les biens-fonds, retardant ainsi le rétablissement économique, aussi que les relations entre provinces et municipalités constituent un des facteurs essentiels du problème des finances provinciales;

6. Qu'enfin il a été exposé que si des mesures nécessaires ne sont pas prises, l'agencement des pouvoirs et responsabilités attribués aux divers gouvernements par l'acte confédératif ne répondra plus

adéquatement aux nécessités créées par les nouvelles conditions économiques et sociales, ainsi que par un déplacement des forces économiques, soumettant la structure gouvernementale du Canada à une tension et une violence excessives.

A ces causes, le Premier Ministre, de l'avis du ministre des Finances et du ministre de la Justice, recommande:

1. Qu'il est opportun d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que de l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans.

Histoire de la commission

La Commission fut créée par un arrêté ministériel (C.P. 1908) daté du 14 août 1937, et dont le texte est reproduit aux pages précédentes.

Le 31 août 1937, M. Alex. Skelton, chef du service des recherches à la Banque du Canada, fut nommé par arrêté ministériel (C.P. 2113) secrétaire de la Commission et directeur des recherches. Mlle M.K. Rowland fut ensuite adjointe au secrétaire pour l'aider dans sa tâche administrative. M. Adjutor Savard fut nommé secrétaire français, et particulièrement chargé de la correspondance et des relations avec les Canadiens de langue française. M. Savard fit fonctions de secrétaire aux audiences tenues dans diverses capitales provinciales et, aux dernières phases de l'enquête, il reçut l'importante mission de surveiller la traduction du rapport, des appendices et des autres études publiées sous l'égide de la commission. M. Wilfrid Eggleston fut nommé secrétaire adjoint; son rôle consista surtout à voir au compte rendu des séances et à organiser les déplacements de la Commission. Les séances publiques terminées, M. Eggleston passa au service des recherches de la Commission. M. R.M. Fowler, de Toronto, fut nommé régistrateur et secrétaire juridique du juge en chef Rowell, président de la Commission, et après la retraite du juge en chef, M. Fowler resta attaché au secrétariat de la Commission. M. Louis S. Saint-Laurent, C.R., de Québec, et M. James McGregor Stewart, C.R., d'Halifax, furent nommés conseillers juridiques près de la Commission, pour ses audiences publiques; mais à l'exception de certaines séances tenues à Ottawa, il n'y eut qu'un conseiller à chaque audience.

Instructions—Les instructions telles que spécifiées dans l'arrêté ministériel créant la Commission lui imposaient une tâche complexe et de grande envergure. Mais nonobstant l'ampleur des termes de l'arrêté, ils se rattachaient en définitive à un problème transcendant, à savoir: les relations entre le Dominion et les provinces. La Commission orienta donc son enquête nettement en fonction de ce problème primordial. Nombre de plaidoyers présentés devant la Commission avaient trait à d'autres questions et, de ce fait, ne relevaient pas de cette enquête.

L'arrêté précisait que la Commission devrait éventuellement faire rapport sur certaines conditions, notamment: les responsabilités grandissantes du gouvernement par suite des développements économiques et sociaux; la nécessité d'une "répartition des pouvoirs et fonctions aussi heureuse que possible" entre les gouvernements; la prétention que les dépenses se trouvaient augmentées du fait du chevauchement et du double emploi des services entre le Dominion et les provinces; la plainte émanant des provinces à l'effet que leurs sources de revenus ne suffisaient plus à leur permettre de remplir leurs obligations constitutionnelles; leur plaidoyer à l'effet que les municipalités se trouvaient confrontées avec des difficultés financières identiques et, particulièrement, que les conditions étaient telles qu'elles imposaient un fardeau trop onéreux sur la propriété immobilière; et, finalement, la suggestion qu'à moins que les mesures nécessaires ne fussent prises, la structure gouvernementale serait soumise à une tension et une violence excessives sous le choc des nouvelles tendances économiques et sociales et par suite du déplacement qui se produit des forces économiques.

Les phrases opérantes de l'arrêté ministériel enjoignaient encore plus précisément à la Commission: "d'examiner de nouveau les bases sur lesquelles repose le pacte confédératif du point de vue financier et économique, ainsi que l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux des derniers soixante-dix ans". Sans limiter la portée d'une telle enquête la Commission avait particulièrement pour mission:

"(a) d'examiner le mode constitutionnel de répartition des sources de revenu et des charges entre le gouvernement du Dominion et ceux des provinces, d'établir les résultats de ladite répartition et de s'assurer si son application convient aux conditions actuelles de même qu'elle sera appropriée aux conditions futures;

(b) de s'enquérir du caractère et du montant des taxes perçues au Canada, de considérer celles-ci du point de vue légal, constitutionnel, financier et économique, et de déterminer si l'imposition, telle qu'actuellement répartie et effectue, est la plus équitable et efficace qui se puisse concevoir;

(c) d'examiner les dépenses et les dettes publiques en général afin de déterminer si la présente répartition du fardeau administratif est équitable et si elle favorise une administration efficace; de préciser la faculté qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux de s'acquitter de leurs responsabilités gouvernementales sous le régime de la présente répartition des fonctions et pouvoirs publics ou en vertu d'une nouvelle répartition qui pourrait en être faite;

(d) d'étudier les subsides et octrois du Dominion aux gouvernements des provinces."

L'arrêté ministériel créant la Commission lui assignait clairement une double tâche: les commissaires avaient pour mandat d'étudier les faits révélés par leur enquête, d'en faire rapport, et de "dire ce qui, à leur avis, sous réserve du maintien d'une répartition des pouvoirs législatifs nécessaires au fonctionnement de notre système fédéral, aux besoins du pays et à l'unité nationale, sera le plus propre à maintenir d'une part un état d'équilibre entre la capacité financière et les obligations et fonctions de chaque gouvernement, et à favoriser, d'autre part, l'acquittement plus efficace, indépendant et économique des responsabilités gouvernementales au Canada". En résumé, la Commission devait à la fois rechercher les faits et présenter des recommandations.

En dépit des promesses faites au président et au secrétaire, lors de leur visite aux chefs des gouvernements provinciaux en septembre et octobre 1937, la Commission n'a pas reçu de toutes les autorités provinciales le concours espéré. Le gouvernement de l'Alberta a décliné l'invitation de comparaître devant la Commission ou de participer à ses travaux. L'attitude de ce gouvernement est précisée dans une réponse du premier ministre Aberhart au président, qui demandait l'avis du cabinet provincial sur divers sujets:

Cabinet du premier ministre
ALBERTA

EDMONTON, LE 30 MARS 1938.

A l'hon. Newton W. Rowell,
Président de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces

Cher Monsieur,

La législature ayant décidé de ne pas présenter de mémoire à la Commission pour les raisons déjà indiquées au gouvernement fédéral, nous nous permettons de vous faire respectueusement observer qu'il serait inopportun et contraire à la décision de la législature de répondre au questionnaire que vous nous avez adressé.

Nous avons l'intention de présenter directement au gouvernement fédéral un mémoire complet, dont nous ferons parvenir une copie à chacune des provinces.

Sincèrement vôtre,

(SIGNÉ)
WILLIAM ABERHART,
Premier ministre.

La Commission avait également demandé si le gouvernement voyait des inconvénients à ce qu'elle interrogea divers fonctionnaires au sujet des chevauchements d'attributions; mais le premier ministre s'y opposa, en raison de la décision prise par la législature.2 Cependant, lors des séances tenues à Edmonton, la Chambre de commerce de cette ville soumit une étude détaillée de la situation de la province dans la Confédération, ce qui évita une sérieuse lacune dans nos renseignements.

A la première audience tenue par la Commission à Québec, un avocat représentant le gouvernement local souhaita la bienvenue aux commissaires et leur remit un mémoire exposant les raisons pour lesquelles la province s'abstenait. Le mémoire contenait ce passage:

> "...nous devons déclarer que le gouvernement de la province de Québec ne comparaît devant cette Commission, ni en qualité de demandeur, ni en qualité de défendeur; et qu'il n'entend être lié en aucune façon par les conclusions de votre rapport.
>
> Si le gouvernement de Québec a cru devoir se faire représenter à cette séance initiale, c'est qu'il n'a pas voulu manquer de courtoisie envers la Commission; c'est aussi parce que son silence aurait pu être considéré comme un acquiescement au principe qu'a posé le gouvernement fédéral, en confiant à une Commission nommée par lui seul la mission de faire enquête en vue d'amender l'acte fédératif de 1867."3

Nous avons d'abord obtenu le plein concours du gouvernement de l'Ontario, qui a fourni à la Commission des renseignements statistiques et a participé aux audiences publiques à Toronto, sous réserve de certaines questions auxquelles il n'a pas voulu répondre. Puis le gouvernement ontarien a cessé sa collaboration, en alléguant un manque de parole de la part du gouvernement fédéral qui n'avait pas attendu le rapport de la Commission pour modifier, dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, l'article relatif aux dons.4

[*RÉSUMÉS DES CHAPITRES*]

Résumé—Les graves responsabilités et la position prédominante du gouvernement fédéral en matière de finances

L'accord financier met en vive lumière les diverses déclarations des Pères de la Confédération touchant l'importance des fonctions du nouveau Dominion dans le domaine des finances et le rôle plutôt secondaire assigné aux provinces. La grave responsabilité de la défense nationale retombait désormais sur le Dominion et les Trésors provinciaux se voyaient déchargés de ce fardeau aux proportions imprévisibles. Les fonds affectés à l'aménagement économique des colonies avaient constitué jusque-là le principal chapitre de leur budget. La Confédération avait précisément pour l'un de ses principaux objectifs la poursuite encore plus énergique de cette tâche et la mise en disponibilité à cette fin de ressources financières encore plus considérables. De fait, le Dominion prenait le caractère d'un immense trust de

valeurs visant à grouper les colonies dans un effort commun pour assurer l'exploitation profitable d'un domaine aux proportions continentales. Tout l'actif des provinces s'adaptant à une telle réalisation, ainsi que les dettes dont elles s'étaient chargées pour l'acquérir, revenaient au Dominion. On prévoyait que le fardeau des obligations conservées par les provinces, en fonction du chiffre de leur population, irait plutôt en diminuant qu'en augmentant. Les conditions économiques et sociales de l'époque ne donnaient pas lieu de prévoir que le coût de l'instruction publique et de l'assistance sociale s'accroîtrait démesurément par rapport à l'augmentation de la population. On s'attendait que la floraison rapide des institutions municipales permettrait à ces dernières de se charger à l'avenir de tout surcroît de dépenses en ce domaine, et relèverait effectivement les Trésors provinciaux d'une partie des obligations existantes.

L'attribution au Dominion des domaines administratifs les plus doués de dynamique et les plus susceptibles d'expansion tandis que les provinces servaient les plus stabilisés ou les plus propres, apparemment, à perdre de leur importance, explique cette répartition très inégale des sources de revenu. Afin qu'il fût en mesure de s'acquitter des obligations croissantes autant qu'imprévisibles de l'État, le Dominion reçut un pouvoir fiscal illimité. Les provinces ne disposèrent désormais que d'une faible partie de leur ancien revenu. Force fut accorder aux provinces le droit à l'impôt direct pour qu'elles puissent conférer ce pouvoir aux municipalités qu'elles créeraient. Mais l'expérience de l'époque portait à croire à l'impossibilité, dans la pratique, de l'application avantageuse de l'impôt direct des gouvernements centraux. Les revenus additionnels tirés des terres domaniales, plutôt que le produit de l'impôt direct, étaient suffisants à fournir tout revenu additionnel dont la province pourrait avoir besoin. Les subventions auxquelles on eut recours devaient à peine permettre aux provinces de boucler leur budget. On n'envisageait pas la possibilité d'une révision du montant fixé et, à une seule exception près, d'un caractère temporaire, la subvention n'était pas supposée s'accroître en fonction de la population.

Sommaire, de 1867 à 1896

Au cours des trente premières années de la Confédération, le Canada prit sa forme géographique définitive et adopta le programme d'action réalisable à l'avenir en matière d'économie nationale. Malgré ces réalisations, la période n'en fut pas moins remplie de difficultés, de sources de découragement et même de faillites. L'expansion de l'économie nationale ne se réalisa pas. La crise prolongée affaiblit les sentiments de loyauté encore nouveaux et assez délicats. Le gouvernement fédéral qui avait, au début, pris la direction de la nation avec force et assurance piétinait sur place et semblait avoir perdu sa voie. Ses hésitations contribuaient à affaiblir ses revendications à la prédominance sur les provinces. La loyauté provinciale, au contraire, fit preuve d'une vigueur insoupçonnée et les décisions du Conseil privé confirmèrent la possession par les provinces d'un vaste domaine d'activité qui échappait dorénavant à la compétence fédérale. Mais les provinces se trouvaient dans des difficultés financières que, malgré tous leurs efforts, elles n'ont pas encore réussi à surmonter. Si les provinces manquaient de ressources financières, le Dominion ne réussissait pas à donner naissance à un véritable sentiment national. La période se terminait donc dans des circonstances qui ne garantissaient en rien l'équilibre nécessaire à la réussite de la fédération et qui permettaient de se demander s'il serait possible d'assurer le libre jeu des aspirations provinciales sans enlever au Dominion la confiance et la fidélité dont il avait besoin pour atteindre sa fin d'ordre national.

Résumé—1896-1913

Les efforts communs de toutes les régions, en vue de la mise en valeur du pays, de 1896 à 1913, ont cimenté l'union politique de 1867 et les Canadiens ont pris conscience de leur entité nationale. Le sentiment croissant de la collectivité s'est accompagné d'une interdépendance économique de plus en plus serrée. Les programmes politiques d'ordre national visant à l'établissement de moyens de transport exclusivement canadiens et de la protection douanière ont efficacement contribué à faire de l'expansion survenue dans la culture du blé le point de départ d'un prorès économique d'ordre général, à la suite duquel les entreprises industrielles de l'Est canadien durent compter en majeure partie sur l'exportation des denrées agricoles produites dans les Prairies. A l'exception des provinces Maritimes, qui se sont ressenties de cette expansion sans y prendre part d'une façon générale, le commerce du blé a fait prospérer tout le pays, mais cette prospérité restait surbordonnnée à la production rémunératrice du blé. L'unification économique se trouvait en grande partie réalisée, mais, pour lui assurer un succès durable, il fallait maintenir les ventes de blé à un niveau constant.

A mesure que les Canadiens des Prairies se spécialisaient dans la culture du blé destiné au marché international et que ceux des anciennes provinces consacraient leurs efforts à l'approvisionnemment du marché domestique en une grande variété de biens et de services, l'ancienne autarchie de l'époque de colonisation disparaissait. Vers 1913 toute région encore vierge avait à peu près disparu. Avec l'avènement d'une interdépendance hautement spécialisée, l'aptitude des individus à surmonter les revers et les malheurs économiques par leurs propres efforts s'est trouvée grandement réduite, et apparurent les circonstances d'ordre matériel qui contraignent les gouvernements à s'engager dans des dépenses coûteuses pour des fins de sécurité sociale. L'intensité du progrès industriel attira les populations rurales vers les centres urbains, d'où accroissement de la demande et du besoin de l'organisation collective des services de toutes sortes.

L'expansion générale s'accompagna de nouvelles dépenses à tous les stages de l'administration. Cette augmentation s'explique en partie par la croissance de la

population et l'extension des zones requérant des services publics, et en partie par l'établissement, dans les municipalités urbaines, de nombreux services collectifs. En dépit de ces éléments, la préoccupation traditionnelle des gouvernements de l'Amérique britannique du Nord en matière d'aménagement économmique continua de régir les finances publiques et atteignit son maximum d'intensité durant cette période. Les gouvernements, fédéral comme provinciaux, ont dépensé sans compter pour multiplier les ocasions offertes à l'initiative privée. Ils ont du même coup, favorisé la croissance d'une économie nouvelle, plus productrice et plus diversifiée il est vrai, mais aussi plus vulnérable aux heures d'adversité. Dans la suite, ils se sont donnés du mal afin de modifier le caractère de même que l'importance relative des finances publiques au Canada.

Sommaire, 1914-1921

Nous ne connaissons pas encore dans le détail tous les effets permanents de la guerre à l'égard du Canada mais certains d'entre eux, du moins, sont d'ores et déjà manifestes. L'économie en a été revivifiée de plus d'une manière. Nos relations commerciales et financières avec les États-Unis se sont multipliées. La nécessité où nous étions de trouver au pays même les sommes nécessaires à la guerre a entraîné une expansion rapide de nos organes de finance, communiquant au régime une maturité qui lui manquait jusqu'alors. La demande insatiable de denrées lançait l'économie dans les principales voies qu'avait ouvertes l'expansion soudaire et massive de la culture du blé. L'affectation aux fins de l'exportation de régions nouvellement mises en valeur ou d'industries naissantes, de même que l'expansion prise par la culture du blé dans les Prairies nous inféoda beaucoup plus étroitement aux marchés d'exportation. L'industrie domestique s'exerça encore davantage à alimenter les besoins des groupes exportateurs. En même temps, la guerre eut pour effet lointain d'entraver le commerce entre nations et de rendre nos positions plus précaires sur les marchés étrangers. L'économie canadienne s'avérait encore plus accessible aux influences extérieures.

Tout le temps que dura le conflit, le gouvernement fédéral fut le point de mire de l'opinion publique. La grande oeuvre de la nation orienta les préoccupations de tous vers les questions d'intérêt national puis, en fin de compte, vers d'âpres contestations sur la nature même de cet intérêt. Ces divergences profondes naissaient des réflexes culturels, sociaux ou professionnels plutôt que des vieilles querelles de partis ou des griefs de certaines provinces contre le Dominion. A l'origine, en raison d'un idéal commun, l'ascendant dont juissait le pouvoir central était presque absolue, mais il s'effrita si bien qu'à la fin un vide marquait seul la place de l'autorité fédérale. Il devint très difficile de rallier les intérêts bien définis qui réussissaient à se faire entendre de plus en plus dans le domaine fédéral à l'appui d'un programme d'action énergique de la part du Dominion. L'éclipse partielle des provinces fut donc en somme de courte durée. Entre 1920 et 1930, les provinces devaient prendre une importance sans précédent alors que, sans so ensemble, la politique du Dominion avait un caractère négatif.

Au début de cette période, les occasions aussi variée qu'alléchantes, suscitées par la mise en valeur de l'Ouest, avaient, pour la plupart, suivi la courbe de la prospérité finissante.

On continua de diversifier les éléments du régime économique et la population dut se consacrer à des tâches hautement spécialisées. A mesure que les gens circonscrivaient leur activité et perdaient de leur aptitude aux permutations soudaines, les rouages économiques perdaient aussi une grande partie de leur flexibilité et de leur adaptabilité automatique au nouvel état de choses, traits qui avait caractérisé l'économie aux époques de colonisation. Au Canada s'annonçaient plusieurs des conditions essentielles qui avaient déjà poussé les nations les plus industrialisées d'Europe à assurer par voie législative la sécurité sociale des habitants. La guerre accéléra cette transformation significative de l'économie nationale et contribua à jeter dans l'ombre la doctrine sociale du laisser-faire. Les innombrables sacrifices qu'elle exigea de l'individu au profit de la collectivité faisaient prévoir les obligations réciproques de la collectivité envers l'individu. Au gens du peuple qui avaient fait les frais de la guerre, on donnait à entendre que la victoire inaugurerait une ère nouvelle. Non seulement furent-ils déçus dans leur attente, mais la disproportion flagrante qui exista pendant la guerre entre les récompenses et les sacrifices individuels élargit encore le fossé qui séparait les classes. Ce concours de circonstances suscita un surcroît d'intérêt envers le bien-être de ceux qui doivent se battre pour le pays. Hantés par les interventions de l'état en temps de guerre, nombre d'individus en vinrent à se demander pourquoi ils ne faisaient pas pour le bien-être ce qu'ils avaient fait pour la guerre. La guerre a beaucoup hâté chez-nous l'acceptation de la doctrine à la base des services d'amélioration sociale.

Toutes les dépenses de guerre retombèrent sur le Dominion au moment où il lui fallait encore subir seul les conséquences de l'imprudente politique ferroviaire inaugurée à l'époque où la culture du blé était la plus florissante. En sept ans, la dette publique du Dominion se trouva septuplée. Le pouvoir centrale répugnait à assumer de nouvelles responsabilités et cette dette écrasante devint le pendant financier de sa faiblesse dans l'ordre politique. D'autre part, la guerre avait mis un frein aux dépenses des gouvernements provinciaux. Ceux-ci, dans la suite, se lancèrent sans compter dans les dépenses afin de faire droit aux besoins accumulés. Dès lors, les provinces augmentèrent leurs dépenses au chapitre du bien-être social et, bien que des subventions conditionnelles du pouvoir fédéral leur eussent facilité la tâche, les événements des deux ou trois premières années de l'après-guerre laissèrent soupçonner que ce seraient les provinces, et non le Dominion, qui acquitteraient les frais croissants des œuvres de bien-être social.

Ainsi donc, pendant toute cette période, les provinces se montrèrent aggressives, dans le domaine politique, quand elles voulaient se lancer dans un nouveau champ d'activité, mettre de l'avant leurs propres affaires et réclamer des privilèges au Dominion. Au sein de leurs difficultés, de leurs ambitions, de leurs perspectives de succès aussi bien que des inégalités qui les distinguaient, surgirent plusieurs groupes d'intérêts communs d'un caractère régional. Ces éléments d'ordre régional eurent pour effet d'affaiblir l'intérêt commun que suscitait l'urification nationale fondée sur le commerce du blé. Grâce à la prospérité généréale de la période de 1920, laquelle fit croître le revenu national, les intérêts régionaux s'harmonisèrent sans heurts graves ou sans lourds sacrifices et les provinces purent, avec plus ou moins de difficultés, faire honneur aux nouveaux engagements qu'elles avaient contractés.

Mais le grave marasme économique qui commença à se faire sentir à la fin de cette période, et qui sera décrit au chapitre suivant, accentua considérablement les inégalités et fit pleinement ressortir l'instabilité sur laquelle reposait la prospérité et les divergences d'intérêts difficiles à concilier alors que les revenus s'affaissent. Il devint d'autant plus difficile de concilier les divers intérêts en temps de crise, alors que les provinces les plus faibles, débordées dans leur effort pour être à la hauteur de leurs responsabilités nouvelles et anciennes, allaient devenir en tutelle à l'égard du Dominion, tandis que les provinces mieux nanties ne pouvaient que profiter d'une plus grande autonomie provinciale.

Le Contraste: 1867 et aujourd'hui

Dans les limites étroites des chapitres qui précèdent nous avons essayé de décrire les changements importants d'ordre économique, financier, politique et social qui constituent le fonds même des problèmes que posent les finances publiques et les relations entre le Dominion et les provinces. Pour bien comprendre ces problèmes, nous avons jugé nécessaire de passer en revue l'histoire de la Confédération, d'analyser les éléments qui ont orienté l'essor de la nation canadienne et qui ont fait le Canada d'aujourd'hui. Nous avons indiqué les mouvements d'idées qui ont amené la Confédération, l'attribution au fédéral de pouvoirs financiers et de responsabilités en 1867 et les objectifs politiques et économiques du présent Dominion britannique autonome de l'Amérique du Nord. Nous avons montré comment, dans ce cadre politique, les régions isolées et les noyaux d'établissements comptant moins de trois millions et demi d'habitants se sont accrus au point de former une nation de plus de onze millions d'âmes et dont l'organisation économique s'étend à tout un continent. Nous avons dit, notamment à propos du fonctionnement du régime fiscal fédéral, comment les villes grandes ou petites se sont transformées en vastes agglomérations urbaines et en grands centres métropolitains; comment l'indépendance du foyer et de la famille a fait place à des occupations hautement spécialisées dépendant étroitement du fonctionnement harmonieux d'une économie d'échange compliquée; comment le revenu, maigre mais relativement stable, a augmenté au point de suffire aux exigences d'un niveau de vie bien plus élevé, mais aussi bien plus précaire; comment enfin la politique de laisser-faire des autorités s'est changée en une intervention de plus en plus fréquente, dans le but d'améliorer les situations économiques et sociales. Ces changements gros de conséquences ont produit un profond effet sur les finances publiques et particulièrement sur celles de notre régime fédératif.

Le Tableau 14, reproduit plus bas, illustre de façon frappante le changement profond opéré depuis la Confédération dans le rôle de l'État au double point de vue social et économique. De 1874 à 1937, le total des dépenses du gouvernement, par tête d'habitant, s'est multiplié onze fois. En même temps, la fraction du revenu national absorbé par les dépenses de l'État passait de moins d'un dixième à plus d'un quart. Les efforts communs tentés en vue d'aider au progrès économique et l'acceptation par la collectivité de la responsabilité en ce qui concerne le soulagement des misères individuelles et le relèvement du niveau du bien-être et de l'instruction ont fini par occuper, dans la vie économique du pays, une place de tout premier plan. Au temps de la Confédération, il eut été bien difficile de prévoir le rôle prépondérant que viendraient à jouer ces facteurs et d'inclure dans la Constitution des dispositions à leur égard. Les sommes dépensées en vue du progrès économique du pays, ajoutées aux intérêts de la dette de guerre et des déficits, ont rebondi de 14 à 384 millions de dollars. Les frais aux chapitres du bien-être et de l'instruction publique ont passé du chiffre presque insignifiant de 4 millions à celui de 360 millions de dollars. En toutes circonstances, de telles augmentations auraient été de nature à créer de sérieuses difficultés financières, mais ces difficultés s'aggravèrent sérieusement du fait de notre régime fédératif. La division des pouvoirs et des responsabilités établie lors de la Confédération se fondait sur les circonstances alors existantes. Le gouvernement fédéral était chargé des problèmes qui étaient alors de portée nationale, et dont les principaux étaient la défense et l'aménagement économique du pays, tandis que les questions d'intérêt surtout régional—notamment l'instruction publique, le bien-être social et les travaul d'intérêt local—étaient confiées aux provinces et à leurs municipalités. L'accroissement des dépenses et des fonctions de l'État a débordé les cadres simples établis en 1867. Certaines questions administratives autrefois d'intérêt local ont maintenant une importance nationale. Par ailleurs, les provinces ont assumé de fortes obligations au sujet de l'aménagement économique. L'invention de la voiture automobile a augmenté fortement les dépenses des provinces au chapitre du transport. Le bien-être public comporte un certain nombre de services indispensables ou importants qui constituent encore aujourd'hui les plus importantes charges des gouvernements locaux mais qu'on ne saurait rendre efficaces à moins de les traiter d'un point de vue national. Au moment de la Confédération on ne pensait pas que les provinces auraient à contracter de fortes

dettes, mais en 1937 les intérêts seuls absorbaient un cinquième de leurs recettes courantes. A cette même date, le bien-être public, qui entraînait des dépenses négligeables en 1874, accaparait un tiers des revenus provinciaux. C'est ainsi que des besoins pratiquement inexistants lors de la Confédération ont fini par absorber 60 p.100 des recettes courantes des provinces en 1937. L'accroissement de ces dépenses provinciales, s'ajoutant à la quote-part exigée des municipalités, a profondément modifié l'importance relative des divers étages d'administration dans notre système fédéral. Le gouvernement fédéral avec le plus grand pouvoir d'imposition défrayait, autrefois, les deux tiers du coût total d'administration alors qu'aujourd'hui il n'en supporte un peu moins que la moitié. De plus, une forte partie des dépenses fédérales actuelles, notamment les secours aux chômeurs et les pensions de vieillesse, sont distribuées par les provinces.

L'augmentation des revenus nécessairess pour solder la forte hausse des dépenses administratives exerce une forte tension sur la répartition constitutionnelle des pouvoirs effectuée au moment de la Confédération. Les sources de revenus utilisées en 1874, dont les droits de douane et d'accise perçus par le Dominion représentaient les deux tiers, ne produisaient que la moitié des recettes globales du gouvernement en 1937. Cette somme comprenait les taxes immobilières qui ont continué de porter presque entièrement les frais de services municipaux fortement accrus. En 1874, le Dominion ne comptait guère que sur les sources de revenus essentiellement nationales que constituaient les droits de douane et d'accis sur quelques articles de luxe, mais il les a augmentées surtout au moyen de lourds impôts sur des articles de consommation générale, sur les compagnies et sur les revenus nets des particuliers. Les provinces, qui lors de la Confédération obtinrent le droit de prélever des impôts directs, mais qui étaient censées compter sur les subventions fédérales fixes et sur les recettes provenant du domaine public et de divers permis et droits, ont obtenu moins du quart de leur revenu de ces sources en 1937. Les subventions fédérales accordées sans condition représentaient presque les deux tiers des revenus provinciaux en 1874, moins d'un dixième en 1937. Les provinces tirent actuellement la plus forte partie de leurs recettes de sources qui ont été considérées comme étant du domaine de la juridiction des provinces, mais auxquelles on aurait pu difficilement songer au moment de la Confédération. Certaines de ces sources viennent en conflit direct avec celles que le Dominion utilise, et plusieurs autres constituent des impositions onéreuses et non économiques sur la consommation et les frais de production. Comme le Dominion et les provinces ont tous deux recours à l'impôt direct, ils n'ont pu, ensemble ou séparément, utiliser le mode progressif d'imposition dans une mesure à la fois économique et désirable, du point de vue social.

Tableau 14

Croissance des dépenses publiques depuis la Confédération
et de la part représentée par les provinces et municipalités
(en millions de dollars)

	Total[1]		Dominion		Provinces		Municipalités		Dominion en pourcentage du total	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
Service de la dette nette	6.6	271.3	5.4	167.0	0.6	50.9	1.8	54.8	82	62
Défense nationale et pensions de guerre	1.3	88.0	1.3	88.0					100	100
Bien-être public										
Secours		126.6		66.1		42.9		17.6		52
Autres	1.4	124.4	0.2	43.8	0.7	45.0	0.5	35.6	14	35
Enseignement	3.0	108.9			1.4	32.1	1.6	76.5		
Voirie et transports	5.4	73.8	2.8	18.0	1.2	25.2	1.4	30.6	52	24
Voirie et transports (service de la dette compris)	(9.8)	(240.4)	(7.2)	(143.0)	(1.2)	(51.6)	(1.4)	(45.8)	(73)	(59)
Domaine public et agriculture	1.6	38.5	0.9	17.9	0.7	20.6			56	46
Services généraux du gouvernement et divers	12.6	164.6	6.0	56.2	3.9	41.8	2.7	66.9	48	34
Subventions aux provinces			3.8	21.2						
TOTAL	31.9	996.1	20.4	478.2	7.3	258.5	8.0	282.0	64	48
Dépenses totales par tête (en $)	8.19	89.58	5.24	43.0	1.87	23.25	2.05	25.36		
Dépenses totales en pourcentage du Revenu national	9%	26%	6%	12%	2%	7%	2%	7%		

[1]Moins doubles comptages.

Il est clair que la situation actuelle des finances publiques au Canada s'écarte fort de la conception que s'en étaient faite les Pères de la Confédération et de l'esprit du règlement financier qu'ils avaient élaboré. De lourdes obligations administratives, maintenant d'envergure nationale, retombent sur les revenus régionaux et locaux. Des sources de recettes qui ont pris un caractère national sont employés par des administrations régionales et locales à l'exclusion complète ou partielle de l'autorité centrale. Nous avons vu qu'une nouvelle répartition des fonctions entre le Dominion et les provinces est nécessaire à l'efficacité de l'administration dans les conditions actuelles. Pour éviter le gaspillage croissant et les injustices dans le domaine de l'impôt, une répartition plus logique des obligations et des pouvoirs fiscaux s'impose. Il faudra, en troisième lieu, adapter les sources de revenus aux fonctions, de sorte que chaque administration possédera les ressources financières requises pour exercer les responsabilités qui lui incombent.

Chapitre VII

La Constitution d'aujourd'hui

Dans un chapitre précédent, nous étudions brièvement les décisions rendues par le Conseil privé avant 1896 au sujet de la signification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et indiquons la portée de ces décisions quant à l'interprétation future de la constitution. De 1896 à nos jours, le nombre des jugements rendus par le Conseil privé, dans des causes comportant l'interpréta-

Tableau 15

Croissance des recettes depuis la Confédération
(en millions de dollars)

	Total[1]		Dominion		Provinces		Municipalités		Pourcentage du total des recettes pour toutes les administrations	
	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937	1874	1937
Sources exploitées à la Confédération—										
Douanes	14.4	112.1	14.4	112.1					46	11
Accise	5.6	52.0	5.6	52.0					18	5
Domaines public	1.8	23.6	0.4	2.5	1.4	21.1			6	2
Licences, permis et droits	1.2	21.9		2.5	0.7	8.9	0.5	10.5	4	2
Impôts fonciers	6.5	250.8				5.9	6.5	244.9	21	25
Divers	1.5	39.1	0.4	10.2	0.1	3.3	1.0	27.0	5	5
Total partiel	31.0	499.5	20.8	179.3	2.2	39.2	8.0	282.4	100	50
Sources exploitées depuis la Confédération—										
Taxes de vente		144.4		138.1		1.9		4.4		15
Taxes sur l'essence et plaques d'automobiles		64.8				64.8				6
Régie des alcools		29.8				29.8				3
Taxes sur les fabricants		17.2		17.2						2
Taxes d'amusement		2.8				2.8				
Taxes diverses		30.8		7.4		3.1		20.4		3
Impôts sur les sociétés		105.7		71.7		34.0				11
Impôts sur le revenu des particuliers		64.4		50.6		11.9		1.9		6
Droits de succession		35.8				35.8				4
Total partiel		495.7		285.0		184.1		26.7		50
Recettes totales prélevées par chaque catégorie d'administration	31.0	995.2	20.8	464.3	2.2	223.3	8.0	309.1	100	100
Subventions fédérales aux provinces					3.8	21.2				
TOTAL GÉNÉRAL	31.0	995.2	20.8	464.3	6.0	244.5	8.0	309.1	100	100
Pourcentage des recettes prélevé par chaque catégorie d'administration	100%	100%	67%	47%	7%	22%	26%	31%		

[1]Moins doubles comptages.

tion de certaines dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, dépasse de beaucoup la centaine. Ces causes, parfois, ne mettaient en jeu que des questions d'importance secondaire, mais dans la grande majorité des cas les décisions ont été incorporées à la constitution. L'exposé précis et complet de la constitution actuelle comprendrait forcément une analyse de ces causes, et une étude de la portée des décisions rendues et des modifications, expresses ou sous-entendues, apportées aux jugements anciens par les jugements plus récents. Cette étude minutieuse dépasse les cadres du présent rapport et nécessiterait une longue digression sur les subtilités constitutionnelles qui intéressent surtout les spécialistes.

Cependant, les interprétations du Conseil privé ont délimité le pouvoir législatif du Dominion et des provinces. Elles ont déterminé entre autres choses l'étendue de la compétence fiscale des provinces. Les décisions du Conseil privé ont ainsi déterminé à qui reviennent les nouvelles fonctions dont on croit devoir charger les gouvernements et la limite des sources de revenus où peuvent puiser les provinces en vue de leur activité propre. L'effort tenté en vue de réaliser les nouvelles initiatives exigées des gouvernements, tout en restant en dedans de ces cadres, a fait surgir, dans les relations entre le Dominion et les provinces, bon nombre de points de vue nouveaux. L'interprétation de la constitution en fonction des exigences du vingtième siècle a contribué à l'élaboration des relations financières existant aujourd'hui entre le Dominion et les provinces et a conduit à l'adoption de divers expédients qui comportent la collaboration du Dominion et des provinces. Ces essais de coopération ont, à leur tour, complique ces relations que la Commission, d'après ses instructions, avait la mission d'étudier.

L'intelligence des problèmes de l'heure exige donc un aperçu de l'évolution de la constitution. Il importe aussi de se demander comment les provinces et le Dominion ont été acculés à ces entreprises en commun et de se bien rendre compte des difficultés inhérentes à ces initiatives. Un bref aperçu de l'évolution constitutionnelle ne saurait viser à une étude convenable des questions les plus compliquées que pose la constitution. L'étude succincte de la répartition constitutionnelle de la responsabilité à l'égard de la solution des problèmes qui retiennent aujourd'hui l'attention des législatures doit se limiter aux généralités sans entrer dans tous les détails des décisions judiciaires où ces questions sont élucidées. Il serait impossible d'y exposer toutes les restrictions auxquelles une proposition d'ordre général peut être soumise, ou de s'arrêter à toutes les obscurités qui subsistent toujours, sans doute. On trouvera, ci-après, un exposé sommaire des aspects de la constitution relevant de l'enquête menée par la Commission et non une étude complète sur le droit constitutionnel.

L'interprétation restrictive de l'article 91

Dans son interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord au cours des quarante dernières années, le Conseil privé s'en est tenu à la règle générale d'interprétation posée par lord Watson, en 1896, dans la cause de la prohibition régionale où il reconnaissait, aux lois fédérales ressortissant aux catégories de sujets énumérés dans l'article 91, la prépondérance sur les pouvoirs conférés aux provinces par l'article 92, mais refusait de reconnaître cette prépondérance à la disposition d'application générale insérée à l'article 91 et qui confère au Dominion le pouvoir de légiférer en vue de la "paix, l'ordre et la bonne administration du Canada". Cette règle d'interprétation jointe à une interprétation large de l'expression d'ordre général: "la propriété et les droits civils dans la province", que renferme l'article 92, a restreint l'application de la disposition, dite des pouvoirs non attribués, que renferme l'article 91. Par conséquent,. et à de rares exceptions près, lorsqu'une loi n'est pas de la compétence expressément attribuée au Dominion par l'article 91, elle sort du domaine législatif du fédéral et tombe dans la sphère d'action des différentes provinces. En d'autres termes la plupart des mesures dont le besoin se fait maintenant sentir et d'un genre différent de celles que prévoyaient les auteurs de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et auxquelles ils ont pourvu expressément, ne peuvent être adoptées que par les provinces. Il est vrai jusqu'à un certain point mais exagéré aussi, d'un autre côté, de prétendre que l'alinéa relatif à la propriété et aux droits civils soit devenu, à vrai dire, la véritable clause résiduaire de la constitution.

L'alinéa 91 attribuant au Dominion "la réglementation du commerce" a reçu une interprétation restreinte qui accentuait les restrictions évoquées en 1882, dans l'affaire dite *Citizens' Insurance Company v. Parsons* jusqu'à ce que, en 1925, le Conseil privé opina que cet alinéa ne constituait peut-être pas dans la pratique une source distincte de compétence législative.4 De plus récentes décisions démontrent que l'alinéa a bien quelque portée,5 mais le sens étroit qu'on lui donne limite considérablement le droit qu'il accorde au fédéral quant à la réglementation de la vie économique.

Les interprétations tendent donc à favoriser le pouvoir des provinces. Cependant, de 1930 à 1932, le Conseil privé a rendu plusieurs décisions visant à maintenir en vigueur certaines lois fédérales d'une façon qui semblait modifier des décisions antérieures6 et, en même temps, appuyer une interprétation plus libre et plus large de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que celle reconnue jusque-là7. D'aucuns considéraient que ces décisions marquaient un revirement dans la tendance des jugements et mettaient en relief la portée et l'étendue des pouvoirs fédéraux. Toutefois, ce revirement de la part du Conseil privé, si revirement il y eut, fut de courte durée, comme on put le constater par les décisions négatives rendues en 1937 au sujet d'un certain nombre de mesures fédérales généralement connues sous le nom de "Nouveau régime économique" de M. Bennett.

Ces décisions de 1937 ne causèrent guère de surprise, mais elles servirent à souligner de nouveau la vaste portée des pouvoirs et des responsabilités des provinces

dans le domaine de la législation économique et sociale d'aujourd'hui. Celles qui se rapportaient aux limitations imposées aux pouvoirs fiscaux des provinces par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et aux écarts considérables de rendement des sources de revenus dans les diverses provinces, mettaient bien en relief la crise qui s'était préparée peu à peu dans les finances publiques du Canada. En un certain sens, on peut dire que ces décisions ont déterminé la nature des instructions données à la Commission, et il est aussi opportun qu'intéressant que cet examen de l'état actuel de la question constitutionnelle se fasse autour d'elles. A condition de rappeler en même temps des jugements antérieurs et relatifs à certains points particuliers, l'étude de ces causes met en lumière les effets de la répartition de la compétence législative entre les provinces et le Dominion à l'égard des problèmes critiques de l'heure.

En 1936, on demanda au Conseil privé de se prononcer sur la validité de huit lois fédérales; il fit connaître ses décisions au début de 1937. La validité de deux de ces lois était maintenue sans réserve et celle d'une autre l'était en partie. Comme ces trois lois n'ont guère d'importance pour les fins de notre étude, point n'est besoin de nous y attarder, mais le caractère et le sort des cinq autres méritent un examen sérieux.

Trois de ces cinq lois: la Loi sur le repos hebdomadaire dans les établissements industriels, la Loi sur les salaires minima et la Loi sur la limitation des heures de travail établissaient, comme leurs noms l'indiquent, des normes nationales quant au minimum des salaires et au maximum des heures de travail par semaine. Le Parlement les avait adoptées par suite des obligations assumées par le Dominion en vertu de conventions de l'Office international du travail; elles résultaient conséquemment d'obligations que le Canada avait contractées par traité. Le Conseil privé décida que toutes trois touchaient à la "propriété et aux droits civils dans la province" et que conséquemment elles excédaient la compétence législative du Parlement fédéral.

Bien que la décision rendue à l'égard de ces lois refusât au Dominion le pouvoir d'adopter des lois ouvrières établissant des normes nationales, elle contenait deux propositions générales d'une grande importance. En premier lieu, le Conseil privé interprétait l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord qui donne au Parlement fédéral le pouvoir de remplir "envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers". Il déclara que le pouvoir accordé au Dominion par l'article 132 ne s'applique qu'aux "traités de l'Empire britannique" négociés par le gouvernement impérial et comportant des obligations assumées par le Canada en tant que partie de l'Empire britannique. Dans les traités internationaux que le Dominion négocie pour son propre compte à titre de corps politique indépendant, le Dominion possède ou non le pouvoir de légiférer en vue de remplir les obligations d'un traité selon que l'objet de ce traité tombe sous le coup de l'article 91 ou de l'article 92. Cela revient à dire que, par suite de l'interprétation large accordée à l'article 92, il existe un grand nombre de sujets à propos desquels le Dominion ne peut donner effet à des traités qu'il a seul le droit de négocier. Le deuxième principe posé dans cette décision se retrouve dans le jugement rendu à propos d'une autre de ces lois, relative au placement et aux assurances sociales, et il y a lieu d'examiner les deux à la fois.

La Loi sur le placement et les assurances sociales établissait un régime national d'assurance-chômage qui devait fonctionner grâce, en partie, aux cotisations obligatoires des patrons et des ouvriers et, en partie, à la participation du gouvernement fédéral. Un tel projet, déclara le Conseil privé, excède la compétence législative du parlement fédéral parce qu'il empiète sur "les droits civils et la propriété dans la province". A ceux qui prétendaient que le chômage était un problème d'ordre national motivant l'intervention du parlement fédéral en vertu de l'alinéa (l'article 91) relatif à "la paix, l'ordre et la bonne administration", le Conseil privé répondit en se reportant à une série de décisions dans lesquelles il avait été décidé que cet alinéa de l'article 91 ne conférait un tel pouvoir au Dominion que dans les cas d'urgence.

Entre 1896 et 1937, le Conseil privé avait, à propos de plusieurs causes, examiné la remarque de lord Watson qui, dans la cause relative à la prohibition régionale, avait dit: "Certaines questions d'origine locale et provinciale peuvent atteindre des proportions de nature à modifier le statut politique du Dominion et à justifier le parlement canadien de les réglementer par voir législative..." en vertu de l'alinéa d'application générale inséré à l'article 91. En somme, il avait été décidé dans ces causes que, sous le coup d'une crise grave telle que la guerre 1914-1918, le parlement fédéral avait, en vertu de l'alinéa relatif à "la paix, l'ordre et la bonne administration", le pouvoir de fixer les prix des denrées et de réglementer totalement d'autres aspects de la vie économique au Canada, mais qu'une fois la crise passée ce pouvoir de réglementation disparaissait. Dans d'autres décisions, le Conseil privé appuya sur le caractère d'urgence de l'alinéa susdit de l'article 91. Les deux jugements de 1937 que nous examinons établirent enfin clairement que ce pouvoir d'ordre général ne pouvait s'exercer que dans un cas de crise temporaire et désastreuse telle que la guerre, la peste ou la famine.

Le dilemme qui se posait au Canada à propos de législation sociale apparaissait nettement. La constitution ne permet pas au gouvernement fédéral de créer une législation ouvrière uniforme et d'application générale et, bien qu'il possède un pouvoir fiscal illimité, on doute sérieusement que le Dominion puisse validement adopter un régime d'assurances sociales à participation des intéressés et applicable à tout le pays.

En vertu de la disposition d'application générale contenue à l'article 91, le Dominion peut légiférer en vue de remédier à des difficultés très graves et passagères, mais

quand il s'agit d'un malaise social profond et de longue durée, qui exige la coordination de tous les efforts de la nation, il n'a aucun pouvoir à moins que la question en jeu ne tombe dans une des catégories de sujets énumérés à l'article 91. En général, donc, c'est de la compétence provinciale que relèvent ces questions sociales d'intérêt pressant. D'où la difficulté d'arriver à des normes uniformes qu'il importe d'établir à l'égard de nombreuses mesures d'ordre social. De plus, les provinces n'ont de sources de revenus que celles que leur accorde le règlement financier de 1867 (et que limitent, en pratique, les impôts prélevés par le fédéral, dans les même domaines), de sorte que plusieurs d'entre elles ne peuvent subvenir aux frais que ces mesures entraîneraient.

Naturellement, ces difficultés s'étaient présentées, en pratique, bien avant les décisions rendues par le Conseil privé en 1937. Au cours d'une période de vingt-cinq années, on a tenté maintes fois de les surmonter au moyen de subventions conditionnelles accordées par le gouvernement fédéral aux provinces. En plusieurs cas, où l'intérêt national semblait demander une action uniforme de la part des gouvernements, le Dominion a mis certaines sommes à la disposition des provinces pour des fins déterminées à la condition que celles-ci entreprennent la besogne selon certaines normes destinées à assurer un degré suffisant d'uniformité par tout le pays. Le Dominion a cherché à obtenir un droit de regard suffisant sur cette gestion provinciale afin d'assurer le respect des normes voulues. Il en est résulté de louables efforts de collaboration administrative entre les provinces et le Dominiion. Les résultats obtenus de cette collaboration sont loin d'être rassurants, mais nous reviendrons plus tard sur cette question.

La cinquième loi fédérale déclarée inconstitutionnelle par le Conseil privé en 1937 avait trait à l'organisation du marché des produits naturels. Elle prévoyait la réglementation de la vente et de la distribution des produits naturels par un bureau fédéral d'organisation du marché. Ce bureau était revêtu, subordonnément à certaines conditions, du pouvoir de déterminer l'époque et l'endroit où une denrée pouvait être mise sur le marché, l'organisme par l'entremise duquel devait se faire cette mise sur le marché ainsi que la quantité, la qualité et la catégorie dont on devait permettre la mise sur le marché à une époque quelconque. La loi ne devait s'appliquer à un produit naturel quelconque que lorsque le principal débouché de ce produit se trouvait à l'extérieur de la province qui le produisait ou lorsqu'une partie devait servir à l'exportation. Ces conditions se trouvant réalisées, le règlement prévu par la loi devait s'appliquer à toutes les opérations de mise sur le marché du produit en cause, même celles qui se limitaient à la province productrice. En d'autres termes, la loi s'appliquait à une partie du commerce purement intra-provincial aussi bien qu'au commerce interprovincial et d'exportation.

Le Conseil privé déclara que cette mesure excédait le pouvoir du parlement fédéral parce que le droit de celui-ci de réglementer le commerce en vertu de l'article 91(2) ne s'étendait pas à la réglementation des affaires commerciales, effectuées entièrement dans une seule province. Cette décision confirmait certains jugements antérieurs sur le sens de ce membre de phrase: "la réglementation du commerce". Quelle que soit la portée exacte de cette expression, elle ne visait que le commerce interprovincial et international. D'après les décisions du Conseil privé, elle n'autorise pas la réglementation des méthodes financières des compagnies d'assurance, pas plus que la réglementation en général du commerce des céréales au moyen d'un régime de permis. Elle ne comprend pas l'interdiction des coalitions commerciales ni la réglementation des approvisionnements et des prix des objets nécessaires à la vie. De même, les dispositions obligatoires au sujet des enquêtes dans les différends industriels n'en relèvent pas non plus.

L'irrégularité des mesures fédérales susmentionnées et visant à réglementer la vie économique venait de ce que chacune comportait une ingérence dans le commerce et les entreprises commerciales confinés aux limites d'une seule province, au lieu de s'appliquer uniquement au commerce dans son aspect purement interprovincial ou international. Bien que la portée de l'expression: "la réglementation du commerce", ne soit pas encore bien définie, il est établi qu'elle ne comprend pas la réglementation du commerce, des entreprises et des opérations commerciales de nature purement provinciale. Les provinces ont seules le pouvoir d'établir une telle réglementation. Par ailleurs, il est également évident que les provinces n'ont aucunement le droit de réglementer le commerce interprovincial et extérieur. Le Conseil privé, dans son jugement de 1937 visant à déclarer inconstitutionnelle la Loi fédérale sur l'organisation du marché des produits naturels, insista encore une fois sur la répartition du droit de réglementer la vie économique ajoutant qu'aucune de ces autorités ne saurait empiéter sur le domaine de l'autre.

Pour plus de prudence, toutefois, il faut remarquer que les autres parties de l'article 91 accordent au gouvernement fédéral un pouvoir fort étendu quant à la réglementation en matière économique. Il a un certain droit de regard sur les affaires des compagnies à charte fédérale qui sont, de fait, ses propres créatures et qui, par conséquent, sont dans une certaine mesure soumises à sa surveillance. En se prévalant de son droit de déclarer d'intérêt général au Canada des entreprises d'ordre local, il a été en mesure de réglementer effectivement le commerce des céréales. Ainsi que l'a confirmé le Conseil privé, dans une cause relative à la législation sociale de 1935 dont il n'est pas particulièrement question ici, le parlement du Dominion, en vertu de son pouvoir d'édicter des lois pénales, peut interdire des méthodes économiques (soit certaines espèces de coalitions commerciales) pourvu que les tribunaux se convainquent que le parlement était de bonne foi en les stigmatisant comme des délits relevant du Code criminel et "n'invoque pas la loi pénale comme prétexte ou motif" pour empiéter sur les pouvoirs des provinces. En vertu d'autres autorisations spécifiques, le Dominion exerce un droit de regard étendu sur les banques et les affaires monétaires, la faillite, les transports ferroviaires, aériens et maritimes

et les communications interprovinciales. Dans d'autres domaines et d'autres circonstances, cependant, ces pouvoirs ne peuvent dépasser la réglementation des aspects interprovinciaux et internationaux de l'activité commerciale.

Bien que l'opportunité de la réglementation d'ordre général envisagée par la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels suscite de nombreuses controverses, la décision du Conseil privé concluant à son invalidité a confirmé des doutes antérieurs sur la validité de plusieurs mesures fédérales beaucoup moins importantes concernant l'organisation du marché, lois dont l'utilité était généralement reconnue. Plusieurs lois fédérales avaient décrété l'obligation du classement national quant à de nombreux produits naturels. De temps en temps, les provinces avaient pour la plupart cherché à corriger les vices constitutionnels que ces lois pouvaient offrir, grâce à des mesures permissives visant à autoriser le Dominion à imposer l'obligation du classement dans les affaires d'ordre purement provincial. En 1935 et 1936, plusieurs tribunaux d'appel provinciaux jugèrent que cette législation d'autorisation provinciale, dans la forme où elle leur était soumise, était invalide, constituant une délégation inconstitutionnelle de pouvoirs au Dominion.

La délégation de pouvoirs par une province au Dominion et vice versa constituerait un moyen utile de résoudre, en pratique, les difficultés surgissant de la répartition de l'autorité législative dans un domaine unique de l'activité écoomique entre les provinces et le Dominion. La concentration des pouvoirs de réglementation et d'administration en un seul gouvernement est parfois à désirer, mais il est fort douteux, dans l'état actuel de la constitution, que la délégation de pouvoirs législatifs soit constitutionnellement possible.

Un tel pouvoir de délégation donnerait à la constitution une souplesse qui pourrait s'avérer fort utile. Vu le degré actuel de concentration économique sur le plan national, le Dominion ou une province peut difficilement concevoir des lois portant séparément et effectivement sur les aspects régionaux ou interprovinciaux de l'activité économique, selon le cas. Lorsque les produits naturels sont assemblés à l'intention du marché national ou internationale, lorsque les industries de transformation et le commerce de détail fonctionnent sur un plan national ou international, la plupart des grandes institutions industrielles et commerciales exercent simultanément leur activité et dans le domaine provincial et dans le domaine interprovincial. Ces fonctions sont liées à tel point qu'il est difficile de distinguer entre celles d'un caractère purement provincial et relevant de la réglementation provinciale et celles qui revêtent un caractère interprovincial et international, et qui sont, de ce fait, uniquement assujetties à la réglementation fédérale.

Par exemple, le classement des produits naturels doit, pour atteindre son but, s'effectuer lorsque les produits passent des mains du producteur à celles du marchand, mais à ce stade il est souvent impossible de distinguer si les produits sont destinés au commerce provincial ou interprovincial, ou encore au commerce d'exportation, et impossible aussi, par conséquent, de savoir laquelle des deux réglementations, la fédérale ou la provinciale, s'applique en l'espèce. S'il est impossible de déléguer en pareils cas à un seul gouvernement le pouvoir de légiférer et de réglementer alors qu'une réglementation d'une vaste portée paraît indiquée, il ne reste au Dominion et à la province qu'à formuler un plan de législation et de réglementation en commun. Pour des motifs énoncés plus loin, ces plans comportent des lacunes inhérentes que la délégation du pouvoir législatif à une autorité unique permet de combler.

Plusieurs cas se sont présentés où la réglementation s'avérait nécessaire, mais où la constitution répartit le puvoir de réglementer entre les provinces et le Dominion. Il a déjà été question de celui que posait l'organisation du marché des produits naturels. L'attribution au domaine public provincial des pêcheries intérieures, tandis que les pêcheries cotières appartiennent au Dominion et que ce dernier peut étendre sa réglementation au domaine tout entier des pêcheries a créé une certaine confusion.

Le Dominion peut imposer ses lois relatives aux conflits industriels survenus dans des entreprises sur lesquelles il exerce un pouvoir de réglementation de vaste portée, les chemins de fer interprovinciaux par exemple. Les provinces, de façon générale, ont le droit de légiférer en ce qui concerne les différends industriels. Il peut donc se présenter des cas où deux gouvernements ou plus s'intéressent au règlement du même conflit. Pour contourner les difficultés on a eu recours par le passé, dans chaque cas, à la délégation des pouvoirs, mais cette méthode est aujourd'hui ou paralysée ou abandonnée parce qu'elle paraît suspecte au point de vue constitutionnel.

Le pouvoir de réglementation relativement aux méthodes financières des compagnies d'assurance n'appartient exclusivement ni au Dominion ni aux provinces. Le Dominion exerce sa compétence sur les compagnies à charte fédérale, de même que sur les compagnies d'assurance étrangères et britanniques qui font des affaires au Canada. La validité constitutionnelle de cette pratique n'est pas hors de tout doute. Par contre, les provinces peuvent réglementer les affaires de toutes les compagnies d'assurance qui font des affaires dans les limites provinciales. Un tel état de choses a fait naître des régimes distincts et parallèles de surveillance fédérale et provinciale qui ont multiplié les doubles services administratifs, ainsi que les frais et les embarras inutiles dont souffrent les compagnies d'assurance.

En un mot, la Constitution dans son état actuel partage donc entre les provinces et le Dominion la compétence en matière de réglementation de toute question économique. Une forte proportion de l'activité commerciale de l'heure est d'ordre national et il devient difficile, pour les fins de réglementation, d'établir la distinction qui semblerait s'imposer entre ce qui est du

domaine de la province et ce qui s'étend au delà. La délégation des pouvoirs législatifs, soit par une province en faveur du Dominion soit par le Dominion en faveur d'une province, méthode qui permettrait d'unifier l'autorité sans modification profonde de la Constitution dans le sens d'une augmentation de l'autorité du Dominion, reste suspecte du point de vue constitutionnel. De plus, la répartition de l'autorité législative telle que l'établit actuellement la Constitution fait retomber surtout sur les provinces les frais causés par la législation sociale de conception moderne. L'application de telles mesures devient l'un des plus lourds fardeaux financiers à la charge des gouvernements. Nous examinons ailleurs le partage des pouvoirs fiscaux qui donne au Dominion le plus libre accès aux sources de revenu et limite celles où puisent les provinces. Il convient de s'arrêter quelque peu à la portée que le Conseil privé reconnaît aux pouvoirs provinciaux de taxation.

Interprétation du pouvoir fiscal des provinces

L'article 92 (2) accorde aux provinces le droit «de taxation directe dans les limites de la province». L'article 92 (9) leur permet aussi d'exiger «des licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences» pour les fins du fisc. La portée de l'article 92 (9) n'est pas encore bien établie. On ne sait pas encore au juste s'il autorise l'impôt indirect en même temps que l'impôt direct, ou s'il est possible d'imposer le régime des permis à n'importe quelle entreprise commerciale ou à quelques-unes seulement, de tel ou tel caractère, dont l'énumération ne mentionne que des exemples spécifiques. La question n'offre qu'une importance relative pour les fins du présent chapitre, puisque les provinces tirent la majeure partie de leurs revenus de l'impôt direct, conformément à l'article 92 (2). Mais si l'on donne suite à nos conclusions quant au transport des taxes (formulées au Volume II), il importera de bien définir jusqu'à quel point on peut percevoir des revenus au moyen de permis.

Il a été question, dans un chapitre précédent, du critère d'impôt direct adopté par le Conseil privé. On avait établi la règle suivante lors de la cause Bank of Toronto v. Lambe en 1887; "l'impôt direct frappe les personnes mêmes qui, d'après l'intention et le désir du législateur, devraient l'acquiter". Certains jugements subséquents ont expliqué et commenté cette règle. On soutenait, en somme, qu'en créant un impôt une législature provinciale doit se proposer d'atteindre aux conséquences naturelles de son acte; c'est donc "la nature et la tendance générale de l'impôt, et non ses effets indirects en des cas particuliers ou spéciaux", qui lui donnent le caractère d'un impôt direct que les provinces ont le pouvoir d'imposer. En conséquence si, dans le cours normal des choses, le contribuable visé doit vraisemblablement passer à autrui le fardeau de l'impôt, cet impôt devient indirect.

L'application de cette règle a eu presque exclusivement pour effet d'empêcher les provinces de taxer la production industrielle ou le chiffre d'affaires dans le commerce de gros et de limiter le produit des impôts provinciaux en les restreignant, en somme, à des impôts sur le consommateur ultime. L'impôt proportionnel sur les recettes brutes des entreprises minières et d'ordre indirect. Il en est de même de l'impôt exigé des premiers acheteurs de pétrole combustible sorti des usines ou à l'importation, ainsi que de l'impôt perçu sur les ventes à terme de céréales. D'autre part, l'impôt exigé du consommateur de pétrole combustible et proportionné à la quantité consommée est un impôt direct. Ainsi la taxe bien connue sur l'essence et la taxe de vente dans le commerce de détail, imposées par certaines provinces, constituent des impôts directs qui relèvent de la compétence provinciale, puisque les provinces, en faisant du détaillant le percepteur de cet impôt pour le compte du gouvernement, sont censés en frapper directement le consommateur qui ne peut en passer logiquement et facilement le fardeau à autrui.

Heureusement pour le fisc provincial, les provinces ont pu aller au delà de l'impôt de consommation en imposant des taxes sur les corporations commerciales et des droits de succession. La validité de l'impôt sur les compagines à titre de taxe directe a été confirmée en 1887. Une province a le pouvoir de prélever une taxe sur toute compagnie agissant en vertu de sa charte dans les limites de la province. Les prétendus droits de succession qui, dans la plupart des provinces, sont en partie des droits d'homologation prélevés sur la propriété comme telle, et en partie des droits sur les héritages prélevés sur la transmission de la propriété du défunt aux héritiers, sont validement imposés par les gouvernements provinciaux dans certaines conditions.

Un droit d'homologation constitue un impôt direct, mais étant donné que les gouvernements provinciaux n'ont de pouvoir fiscal que "dans les limites de la province", il ne peut s'appliquer qu'à cette partie de la propriété du défunt située dans la province. Un droit sur les héritages, ou droit de succession proprement dit, cadre avec la définition de la "taxation directe dans les limites de la province", quand il est prélevé sur les héritiers domiciliés ou résidant dans la province, au point de vue du transfert de la propriété léguée, sous le régime de la loi provinciale. Dans certaines conditions, une province peut imposer en substance une taxe sur un "bien meuble" situé en dehors de la province, quand elle prélève un droit sur le transfert de la propriété à un héritier domicilié ou résidant dans la province, plutôt que sur la propriété elle-même.

Dans certaines circonstances, le droit de succession imposé par une province peut frapper une propriété située dans une autre province. A deux exceptions près, toutes les provinces étendent leurs droits de succession à des propriétés situées dans d'autres provinces. En même temps, elles prélèvent toutes un droit d'homologation sur les propriétés situées sur leur territoire. Les successions sont assujetties à l'iniquité d'un double impôt, quand des "biens meubles" compris dans la succession sont situés dans plus d'une province. De longs efforts tentés par les

provinces pour s'entendre afin d'éliminer l'imposition de droits doubles de succession ont complètement échoué sous l'effet de la crise.

Désaveu des lois provinciales

Avant de conclure cette étude sur les effets actuels de la constitution, il est nécessaire d'examiner où en est aujourd'hui le pouvoir qu'a le fédéral de désavouer les lois provinciales. Bien que l'ampleur de ce pouvoir conféré par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord soit juridiquement illimitée, sauf quant au temps, on a reconnu dès le début qu'il fallait l'exercer avec circonspection et en conformité de certains principes directeurs. Les principes sur lesquels le gouvernement fédéral s'est appuyé pour exercer ce droit de désaveu ont varié de temps à autre et il est donc impossible de les énoncer avec précision. La pratique constante ininterrompue, qu'il faudrait, n'existe pas pour établir une restriction constitutionnelle ou conventionnnelle de l'exercice de ce pouvoir. Il y a lieu de croire qu'il n'en sera pas fait un aussi grand usage que dans les trente premières années de la Confédération, mais on ne saurait l'affirmer péremptoirement.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, le Dominion a exercé souvent le droit de désaveu de 1867 à 1896. Il ne dasavouait pas les lois provinciales pour le seul motif d'inconstitutionnalité ou de conflit avec les intérêts ou les programmes d'action impériaux ou fédéraux. Il le faisait aussi en invoquant un motif de grande ampleur potentielle, celui de l'iniquité d'une loi. De 1896 à 1911, le gouvernement fédéral a sans cesse invoqué ce dernier motif comme une raison suffisante pour l'exercice de ce droit. Après 1911, il manifesta une tendance à réaffirmer l'opportunité du désaveu des lois provinciales qu'il croyait injustes, mais il ne s'appuya sur ce motif que dans deux cas seulement qui se produisirent en 1918 et 1922.

La faculté de désaveu resta complètement inutilisée de 1924 à 1937, alors qu'elle fut employée contre plusieurs lois albertaines. De nouveau, en 1938 et 1939 il y eut désaveu de lois albertaines. Sauf l'indication que le droit de désaveu n'est pas généralement tombé en désuétude, l'emploi récent qu'on en a fait ne révèle rien de nouveau sur son étendue. La plupart des lois albertaines désavouées depuis 1937 empiétaient sur le domaine de la législation fédérale, venant en conflit avec l'intérêt et la politique du Dominion. Cependant parmi les motifs allégués en faveur du désaveu de deux de ces lois, il est expressément fait mention de l'injustice des confiscations et de l'inégalité de traitement qu'elles proposaient.

Il est donc tout à fait impossible de tenir pour périmé le désaveu motivé par l'iniquité et l'injustice. Il est vrai qu'en refusant de désavouer la Loi québécoise dite du cadenas, en 1938, le gouvernement fédéral a récusé toute intention d'intervenir au sujet des actes passés par les législatures provinciales dans leur sphère de compétence. Il est vrai aussi que, dans le cas des lois albertaines, le motif d'empiétement sur la politique et les intérêts du Dominion existait et fut invoqué à propos. Mais la seule conclusion à tirer de l'exposé de l'iniquité de ces lois et de la confiscation et de l'injuste disparité de traitement qu'elles comportaient, c'est que ces caractéristiques tombent sous l'effet du droit de désavéeu. Néanmoins la tendance dans son ensemble indique un exercice moins fréquent du droit. Jusqu'en 1900, 72 lois provinciales avaient été frappées de nullité tandis que 35 seulement l'ont été depuis. Il semble improbable que le désaveu de loi pour le motif d'iniquité et d'injustice soit jamais exercé aussi fréquemment qu'avant 1896.

Il faut aussi se rappeler qu'en 1867 le monde avait encore peu d'expérience d'un suffrage démocratique fort répandu et l'on avait recherché longuement les moyens d'empêcher les législatures d'abuser de leurs pouvoirs. Dans cet état de choses, quels qu'aient pu être les motifs particuliers d'inclure le pouvoir en question dans la constitution canadienne, il ne faut pas s'étonner que ce pouvoir ait été largement exercé. Avec le temps, la confiance dans la modération des legislatures démocratiques s'accrut, de même que l'acceptation des mesures qu'elles édictaient. Autrement dit, on accepte maintenant plus complètement le principe de la souveraineté législative en 1867. Les décisions du Conseil privé établissant la souveraineté des législatures provinciales dans leur propre sphère ont contribué à leur assurer aussi le bénéfice de cette soumission. En conséquence, la tendance à la restriction dans l'usage du pouvoir se maintiendra probablement, bien qu'il soit impossible d'affirmer qu'une politique différente ne serait pas suivie dans des circonstance particulières.

Difficultés d'une compétence partagée

Sur deux points en particulier, la répartition des pouvoirs législatifs a conduit à des essais de collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces. En premier lieu, quand les ressources financières des gouvernements provinciaux ne sont pas proportionnées à leurs pouvoirs législatifs et aux obligations qui en découlent quant au maintien des services sociaux voulus, le gouvernement fédéral consent aux provinces des subventions afin de leur venir en aide à cet égard. Dans l'espoir d'assurer par tout le pays le respect de certaines normes uniformes à l'égard des services subventionnés, le gouvernement fédéral impose certaines conditions et inspecte périodiquement les services établis par la province. Afin d'assurer, dans les provinces, une administration attentive des fonds qu'elles ne prélèvent pas elles-mêmes, le Dominion complète ses inspections par une vérification détaillée des dépenses provinciales. Des ententes interviennent sur le plan politique quant aux conditions d'après lesquelles les provinces doivent établir ces services et le fédéral est tenu de leur venir en aide. Des fonctionnaires fédéraux enquêtent constamment sur les agissements des fonctionnaires provinciaux dans le domaine administratif. Les désaccords sur l'un ou l'autre plan peuvent nuire aux relations entre le Dominion et les provinces.

En second lieu, dans le domaine de la réglementation économique, où le pouvoir législatif se trouve partagé, le Dominion et les provinces ont fait quelques tentatives de collaboration, surtout en ce qui a trait à l'établissement de règlements uniformes par tout le pays en vue du classement des produits agricoles. On a d'abord mis en pratique un régime qui, en substance, revenait à une délégation de pouvoirs des provinces au Dominion, permettant à ce dernier d'imposer des règlements de classement pour tous les produits. Cependant, des doutes ayant surgi quant à la régularité de cette méthode, les provinces commencèrent à résoudre le problème en imposant par le moyen de lois provinciales le classement et les règlements fédéraux ou en confiant à des inspecteurs et des fonctionnaires fédéraux le soin d'agir à titre de fonctionnaires provinciaux. Alors que le régime de la délégation des pouvoirs constituait un moyen fort simple de confier à un seul gouvernement l'application des règlements relatifs au classement, la nouvelle méthode comporte la collaboration continue de dix législatures et de dix gouvernements à une administration conjointe, ce qui impose un plus haut degré d'harmonie et d'entente soutenues.

Ces tentatives de collaboration ouvrent un nouveau chapitre des relations entre le Dominion et les provinces. Si des administrations distinctes doivent prendre part au gouvernement de la même région et de la même population, l'établissement d'un minimum de collaboration s'impose toujours. La constitution avait pour objet primordial l'établissement d'une répartition bien tranchée de pouvoirs permettant à chaque gouvernement d'administrer séparément et sans intervention les affaires qui lui sont attribuées et de réduire toutes les difficultés intergouvernementales à une question de pouvoir et de compétence juridique. Parce qu'il était probable que des gouvernements différents seraient de temps en temps en désaccord sur l'étendue de leurs pouvoirs respectifs, ces questions sont toujours soumises aux tribunaux qui, à titre d'organismes indépendants et impartiaux, leur donnent une solution définitive. La collaboration nécessaire dans ces circonstances entre les gouvernements était surtout d'une nature négative: chacun devrait s'abstenir d'intervenir dans les affaires des autres.

Mais les gouvernements fédéral et provinciaux, maintenant, administrent conjointement des entreprises dont la bonne exécution réclame une collaboration positive et pratique. Deux administrations distinctes, n'ayant l'une sur l'autre aucune autorité, doivent s'accorder sur les buts à atteindre, sur les moyens à prendre et sur l'adaptation journalière de ces moyens à de nouvelles situations. Cependant, il se présente toujours de nombreuses questions sur lesquelles les intérêts du Dominion et ceux des provinces ne marchent pas de pair. Ces divergences mènent à des désaccords qui ne peuvent être résolus par appel aux tribunaux parce qu'elles ne touchent pas à des pouvoirs constitutionnels définis. Ce sont des désaccords sur des matières dont la constitution entendait le règlement distinct au gré du gouvernement compétent.

En conséquence, afin de poursuivre les entreprises conjointes, les gouvernements intéressés doivent être leurs propres arbitres. L'arbitrage effectué uniquement par les parties intéressées occasionne des délais et parfois des situations inextricables funestes à l'efficacité administrative. Il se résout toujours par un compromis. Bien que le compromis soit inhérent au régime politique, il contribue rarement à une bonne administration. L'évolution des programmes politiques dans le cadre de la constitution conduit à l'action conjointe entre le Dominion et les provinces. Elle est en opposition marquée avec la conception primitive du fédéralisme que l'on se représente comme l'exercice distinct de pouvoirs nettement répartis, et l'expérience indique qu'elle nuit tant à un sain régime financier qu'à une administration efficace. On peut maintenant indiquer les problèmes que soulève l'administration conjointe de services publics dont les pouvoirs sont répartis entre le Dominion et les provinces. Dans toute entreprise en commun, les législatures intéressées doivent généralement faire le premier pas. Comme on l'a indiqué plus haut, on aurait pu faire disparaître le partage des pouvoirs législatifs quant à la question en jeu en permettant à une des autorités législatives de déléguer sa part de pouvoir à l'autre, si les tribunaux n'avaient pas élevé un doute sur la constitutionnalité de ce moyen.54 Si ce procédé est constitutionnel et si la province ou le Dominion, selon le cas, consentait à déléguer ses pouvoirs dans les circonstances en cause, l'acte de délégation compléterait la collaboration requise. L'autorité législative qui recevrait les pouvoirs pourrait alors établir ses règlements et voir à leur mise en vigueur tout comme si cette question avait été, dès le début, de son ressort. Dans ce cas, il n'y aurait pas d'administration commune de la part de la province et du Dominion et tant que l'autorité législative qui déléguerait ses pouvoirs serait satisfaite des résultats obtenus, au moyen de cette délégation de pouvoirs, elle n'aurait pas besoin de prendre d'autres mesures.

Par le passé, les autorités fédérales et provinciales n'ont pas eu de grandes difficultés à s'entendre sur ce genre de collaboration. On adopté des projets d'envergure nationale concernant le classement obligatoire des produits naturels sous la régie du gouvernement fédéral et les provinces visèrent à étendre les dispositions de la Loi fédérale des enquêtes en matière de différends industriels à des questions entièrement de leur ressort grâce à des moyens essentiellement semblables. L'application de la loi fut confiée à un seul gouvernement, et on surmonta ainsi les difficultés occasionnées par le partage des pouvoirs législatifs en cette matière. Cependant les tribunaux contestèrent la validité de cette façon de procéder en 1935. Il en est résulté que les provinces abandonnent maintenant cette méthode et ont recours à un moyen plus compliqué qui évite les difficultés d'ordre constitutionnel mais qui comporte la communauté d'administration. D'après la nouvelle méthode, la province doit adopter des mesures législatives essentiellement semblables à celles du Dominion, mais qui ne s'appliquent qu'à son propre territoire et non d'une province à l'autre, non plus qu'aux exportations. Pour citer un exemple, à l'égard des mesures législatives établissant le

classement obligatoire des produits naturels, la province adopte les catégories du Dominion et des règlements destinés à les imposer, puis elle donne aux classificateurs et aux inspecteurs fédéraux la qualité de fonctionnaires provinciaux identiques et les charge d'appliquer les mesures provinciales aussi bien que les mesures fédérales. Le succès de cette méthode tient à une collaboration étroite et soutenue. Toute révision nécessaire des règlements ou de la définition des classes doit être faite à la fois par les autorités provinciales et fédérales intéressées. Il faut qu'elles puissent s'entendre quant à la nécessité et à la nature exacte du changement. En outre, les classificateurs et les inspecteurs relèvent actuellement de deux autorités, le ministère fédéral et le ministère provincial intéressés. Il est évident qu'on a l'intention de laisser l'initiative des mesures relatives au classement et leur application en général au Dominion, et c'est ainsi que l'on a agi depuis le peu de temps que cette méthode est en vigueur. Cependant, on finira par découvrir que l'application de mesures législatives provinciales par des fonctionnaires qui reçoivent toutes leurs instructions d'Ottawa constitue une violation des principes du gouvernement responsable. La communauté dans l'administration deviendra alors effective de fait aussi bien que de forme.

Jusqu'à présent les mesures appliquées conjointement par le Dominion et une province n'ont pas été d'une grande importance ou d'une longue durée au Canada. Toutefois, comme on l'a déjà fait remarquer, le présent partage des pouvoirs législatifs et la tendance actuelle vers une plus grande régie gouvernementale nous conduisent rapidement dans cette voie. Bien qu'aucune expérience directe au canada ne nous permette de juger de son efficacité probable, nous pouvons recourir à une expérience de vingt années dans le domaine des subventions conditionnelles au Canada. Nous avons déjà signalé que le Dominion cherche à s'assurer que les subventions conditionnelles accordées en vue d'aider les provinces à fournir certains services sont bien affectées aux services qui ont motivé la subvention, en exerçant une surveillance sur l'administration provinciale. Cette méthode comporte une forme de collaboration qui se rapproche de l'administration commune et pose la plus grande partie des problèmes qui en découlent. Avant d'étudier le mode de fonctionnement des subventions conditionnelles au Canada, il importe de faire certaines observations générales qui portent sur tous les efforts de collaboration tentés par des gouvernements dans le domaine de l'administration.

Il est évident que le manque d'entente de la part des autorités fédérales et provinciales dans des entreprises coopératives de cette nature aura des effets désastreux sur l'administration.

Le but de toute administration, qu'il s'agisse de services de l'État ou d'entreprises privées, est d'arriver à des résultats, d'unir les efforts du personnel en vue des objectifs arrêtés à l'avance. L'une des principales différences entre un gouvernement et une entreprise commerciale c'est qu'on arrête les buts et le programme du gouvernement, du moins dans les états démocratiques, à la suite de négociations et de compromis entre les divers intérêts en cause. Cependant, lorsqu'un programme est arrêté, c'est une maxime de toute bonne administration que la multitude des avis quant aux meilleurs moyens de le mener à bonne fin ne devrait pas entraver les efforts réunis de ceux qui cherchent à atteindre ce but.

Dans les affaires on obtient cette unité d'effort en confiant la responsabilité de l'ensemble de l'administration à un seul chef. La constitution des États-Unis vise à atteindre le même résultat en confiant toute l'autorité exécutive au président. Pour ce qui est du régime de la responsabilité ministérielle, les conventions qui nécessitent l'unanimité et qui imposent la responsabilité collective visent à assurer une coordination semblable de toutes les mesures administratives.

Lorsque le Dominion et les provinces collaborent à l'exécution d'un même programme, il n'y a pas d'autorité unique qui puisse imposer sa volonté et décider des mesures à prendre au jour le jour afin d'ateindre la fin visée. Le Dominion et les provinces ont des pouvoirs exclusifs dans la sphère desquels aucun ne saurait l'emporter sur les autres. Afin de maintenir l'union et l'harmonie dans l'administration il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux arrêtent d'un commun accord les meilleurs moyens d'y arriver. Or, cette entente doit se faire sans délai et sans que de graves compromis affaiblissent la vigueur des mesures employées.

On peut fort bien obtenir d'une assemblée législative qu'à un certain moment elle délègue une partie de ses pouvoirs. Dès qu'elle a définitivement posé cet acte, il n'est pas probable qu'elle revienne sur sa décision tant que l'autorité à laquelle elle a ainsi délégué son pouvoir lui donnera satisfaction. Il est plus difficile, cependant, de maintenir, de jour en jour, l'accord le plus complet dans tous les petits détails de l'administration. Deux raisons principales nous portent à croire que cette harmonie sera probablement brisé de temps à autre.

Ce n'est pas leur faire un reproche que de dire que les fonctionnaires supérieurs de l'administration aiment en général à étendre la sphère de leur autorité. Tout comme les autres, le fonctionnaire énergique doit traduire sa personnalité dans ses œuvres. Il doit chercher à établir le bien-fondé de ses idées en les mettant en pratique et, ainsi, faire ses preuves auprès de ses supérieurs. Il est tout naturel, cependant, qu'il tienne à ce qu'on reconnaisse les heureux résultats de son administration. Voilà pourquoi il ne peut accepter les méthodes et les coutumes qu'il croit lui être préjudiciables. Il est dans l'ordre des choses que certains éléments fassent naître de la rivalité entre les employés supérieurs du Dominion et ceux des provinces qui collaborent à une administration en commun. Il suffit, pour faire naître le désaccord, de divergences d'opinions sincères et absolument dénuées de tout ambition personnelle. Tôt ou tard, l'incompatibilité d'idées, d'ambitions produira des divergences d'opinions dans l'administration. Ces rivalités et ces divergen-

ces ont déjà, en plusieurs occasions, nui à la collaboration entre le Dominion et les provinces. Elles existent aussi entre les fonctionnaires supérieurs d'un même service administratif où seule l'unité de direction dont jouit le cabinet peut empêcher ces obstacles de nuire à l'administration. Les employés supérieurs justifient leur existence en disant que le succès de la collaboration du Dominion et des provinces dans l'administration dépend entièrement des «personnalités».

En deuxième lieu, dans une administration en commun les fonctionnaires du ministère provincial en cause sont comptables, par l'entremise du ministre, à l'assemblée législative, alors que le ministère fédéral relève, de son côté, du parlement. La politique et l'administration sont étroitement unies par le régime de la responsabilité ministérielle. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'une des provinces, on le sait bien, peuvent ne pas s'accorder sur la politique à suivre. Il arrive même que de véritables conflits d'intérêts surgissent entre le Dominion dans l'ensemble et une ou plusieurs provinces. Et puis, lorsque l'exécution du programme administratif porte atteinte aux intérêts des particuliers ou des groupes, ces derniers ne manquent pas de s'en plaindre au gouvernement alors au pouvoir. Ainsi donc le gouvernement se voit souvent dans l'obligation d'intervenir dans l'administration, pour des causes d'ordre politique. En conséquence, l'administration en commun pourra se trouver aux prises à des conflits politiques. Lorsque les hommes politiques du domaine fédéral et de l'arène provinciale s'occupent de l'administration, il existe un danger constant que le désaccord entre le Dominion et les provinces, pour des motifs politiques, passe dans la sphère de l'administration en commun.

Il n'y a pas lieu de critiquer les divergences d'opinions politiques entre le Dominion et une province en particulier. Il incombe à l'assemblée législative et au gouvernement d'une province de servir les intérêts de la province de leur mieux, tout comme il est du devoir du parlement et du gouvernement du Dominion de favoriser ce qu'ils croient être l'intérêt national. On peut difficilement éviter ces conflits apparents d'intérêts. On doit, cependant, vider la question dans l'arène politique et non se laisser aller à reprendre la lutte dans la sphère de l'administration dont la vigueur et l'efficacité en souffriront.

Les États-Unis ne connaissent pas la responsabilité ministérielle et les membres de la législature ne peuvent pas intervenir dans l'administration quotidienne des affaires publiques. Le service administratif s'en trouve donc, dans une large mesure, à l'abri des influences politiques. En conséquence, la mise à exécution en commun de projets par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des états échappe à l'une des graves difficultés auxquelles elle se heurte au Canada. Il est donc dangereux d'invoquer dans ce domaine l'exemple des États-Unis.

Ces considérations de portée générale ne s'appliquent pas au même degré à tous les genres d'action en commun. Dans les fonctions qui peuvent en grande partie se ramener à un certain nombre d'opérations courantes et dans lesquelles on n'est pas sans cesse aux prises avec de nouvelles situations et de nouveaux problèmes, le danger qu'offrent les divergences d'opinions des fonctionnaires supérieurs est beaucoup moindre. Il en est de même des agissements qui consistent principalement dans l'application de normes scientifiques. En une certaine mesure, la discipline de la science remplace la discipline imposée par un supérieur unique. Or, le caractère complexe des problèmes qui se posent tend à soustraire ces fonctions à l'influence des différends politiques des provinces et du Dominion.

Restriction des subventions conditionnelles

Dans l'ensemble, cependant, ces considérations d'ordre général laissent entendre que l'administration en commun par le Dominion et les provinces ne donnera probablement pas d'heureux résultats. Le relevé historique de la gestion des subventions conditionnelles au Canada nous amène à la même conclusion. Depuis 1912, le gouvernement fédéral a accordé les subventions aux provinces pour des fins déterminées dans certaines circonstances particulière. Les allocations destinées à l'enseignement agricole, l'aménagement des routes, l'enseignement technique et à la lutte contre les maladies vénériennes ayant pris fin n'ont pas été renouvelées. On accorde encore des subventions pour les bureaux de placement, pour la pension de vieillesse et pour le soulagement du chômage. Les services ainsi assistés sont, en chaque cas et aux termes de la constitution, du ressort des provinces, de sorte qu'ils sont en principe administrés par elles. Comme on l'a déjà dit, le Dominion consent à aider financièrement un service provincial pourvu que la province dépense à cet effet des sommes équivalentes ou spécifiées et maintienne le service à une certaine norme. Ainsi il faut que le Dominion et la province s'entendent sur la norme et sur les moyens de l'atteindre. La convention est incorporée dans une série de règlements qui doivent régir l'administration, et la demande d'aide financière de la province au Dominion dépend de l'observance de ces règlements. Désireux d'assurer une application soignée et une observance sérieuse de la réglementation le gouvernement fédéral vérifie les dépenses provinciales relatives au service assisté et, quand c'est possible, juge du respect accordé à la norme, au moyen de surveillance et d'inspection.

Cette administration est, en un sens, conjointe. Les vérificateurs et les inspecteurs du Dominion vérifient les comptes provinciaux et les actes des fonctionnaires de la province, tandis que ces derniers sont tenus d'obtenir l'approbation des fonctionnaires fédéraux pour éviter toute interruption dans les paiements de la subvention fédérale. Tout désaccord entre les deux groupes de fonctionnaires intéressés cause des délais, de la confusion et diminue l'efficacité de l'administration. Nous sommes convaincus que, en somme, la gestion des services qui font l'objet de ces subventions conditionnelles n'a pas atteint le niveau d'une administration raisonnable-

ment bonne, loin de là. Cet échec tient aux deux raisons fondamentales mentionnées ci-dessus dans la critique générale de l'administration conjointe.

Afin de décider si chaque versement en particulier s'est fait selon les stipulations applicables en l'espèce ou si la gestion provinciale atteint la norme convenue, il est nécessaire d'interpréter les règlements qui définissent les conditions auxquelles l'aide fédérale est accordée. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux sont fréquemment en désaccord au sujet de la signification de ces règlements. Les règles d'ordre général ne sont jamais entièrement claires dans leur application à des cas particuliers et la plupart des désaccords constituent de sincères et honnêtes divergences d'opinions sur la manière dont le service devrait s'exécuter lorsque le règlement n'est pas absolument clair. Il est vrai que les désaccords ne surgissent que dans des cas assez restreints, mais puisqu'il n'existe pas d'autorité supérieure et unique qui puisse y mettre fin, ils suffisent à causer des délais et sont de nature à engendrer des frictions s'étendant à toute l'administration, d'où, en général, abaissement de l'efficacité.

La difficulté est que, dans nombre des services assistés par les subventions conditionnelles, il est impossible de trouver une norme bien définie à laquelle on pourrait se rapporter pour juger des résultats. Il est difficile de découvrir des critères réellement objectifs dans le domaine humain, et quand la norme ne peut s'appliquer automatiquement, il s'ensuit des divergences d'opinions. Il est inévitable que les vérificateurs et les inspecteurs fédéraux s'intéressent tout d'abord à protéger le Trésor du Dominion, alors que les fonctionnaires provinciaux affectés à l'administration active du service s'assurent qu'il réalise les fins pour lesquelles il a été institué. Lorsqu'il se présente une différence d'opinion, cette divergence concernant les intérêts en jeu et les buts à atteindre est cause de désaccords.

Les fonctionnaires fédéraux ne peuvent à vrai dire insister sur leur interprétation des règlements jusqu'au point de donner des ordres aux fonctionnaires provinciaux chargés de l'exécution même du service. Ces derniers doivent recevoir leurs instructions du gouvernement provincial et non pas des vérificateurs et inspecteurs du Dominion. Ainsi les désaccords sont référés à de plus hauts fonctionnaires et à des ministres à Ottawa et dans les capitales provinciales et des questions d'administration deviennent, entre les gouvernements, l'objet de négociations diplomatiques dont le règlement comporte de longs retards.

Lorsque des questions d'ordre administratif atteignent le niveau politique, elles tendent à se mêler à des problèmes politiques et à être traitées comme telles. Aujourd'hui, les programmes d'action du Dominion et des provinces empiètent les uns sur les autres à plusieurs égards. Lorsque, cela s'étant produit, des désaccords prononcés surgissent entre le Dominion et une province, il y a grand danger que les difficultés d'une administration conjointe s'accroissent. L'intrusion de la politique dans l'administration est toujours regrettable, mais elle l'est doublement quand un même service subit l'ingérence politique dans le domaine et fédéral et provincial.

En faisant observer d'une manière générale les difficultés de l'administration de subventions conditionnelles, on s'expose à créer de fausses impressions. On doit insister sur le fait que les exaspérations notées n'existent pas dans toutes les provinces ni en tout temps. Si tel était le cas, les subventions conditionnelles n'eussent jamais survécu. Mais le fais se produit assez fréquemment pour causer des pertes, des frictions et des délais. De plus, elles ne sont pas attribuables à la malice de fonctionnaires ou d'hommes politiques. Le régime fédéral de gouvernement a été conçu précisément par suite du manque de complète identité des intérêts entre le tout et les parties constituantes. Là où des différences d'intérêt existent, elles se manifestent simplement à cause des fonctionnaires et des hommes politiques faisant leur devoir. Si ces divergences d'opinions se font sentir dans la sphère d'une activité commune, elles ont inévitablement un effet préjudiciable.

Ceux qui favorisent les subventions conditionnelles comme moyen de surmonter les difficultés constitutionnelles n'ignorent pas l'objection, souvent présentée, que les gouvernements qui dépensent les deniers publics devraient être munis de la pleine responsabilité de la perception. Ils soutiennent que deux causes concourent à écarter cette objection et à assurer un empire suffisant sur l'administration provinciale. D'abord, la subvention vise un but particulier que le Dominion peut définir avec exactitude. Puis, grâce à la surveillance et à l'inspection, il est en mesure de déterminer si l'administration provinciale se soumet aux conditions de la subvention. Sinon, la subvention peut faire l'objet d'une réduction à titre de sanction et d'avertissement pour l'avenir. Deuxièmement, si cette sanction n'est pas efficace, toute la subvention peut être retenue jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux erreurs.

Cet argument ignore certaines difficultés tenaces. En premier lieu, nous avons déjà fait observer que dans plusieurs des services assistés par des subventions fédérales il est impossible d'imaginer des normes exactes pour s'assurer de leur application. Les opinions diffèrent sur les conditions qui peuvent donner droit à une subvention et des différends prennent naissance. Il arrive que les vérificateurs fédéraux refusent d'approuver telle ou telle dépense provinciale, sous prétexte que les règlements ne l'autorisent pas. Attendu qu'il y a, règle générale, matière à contestation, la province d'ordinaire ne se soumet pas à cette décision. S'élevant contre une désapprobation qu'elle tient pour injuste, la province se sent le droit de faire pression sur le Dominion. Comme elle dirige à elle seule l'administration, elle peut recourir à toutes sortes d'expédients pour embarrasser ou malmener le Dominion. Le gouvernement fédéral doit donc user de la plus grande prudence et ne désapprouver les dépenses que dans les cas les plus flagrants, nécessairement rares.

La plupart du temps, toutefois, la vérification que le fédéral fait des dépenses provinciales ne peut descendre à la racine même de l'opération. Il faudrait, pour établir librement la convenance de toute affectation provinciale en faveur d'une entreprise assistée, doubler l'effectif sur place des employés provinciaux, ce qui, il va de soit, est impossible. Les vérificateurs fédéraux doivent généralement se contenter de l'examen des documents et des pièces justificatives aux dossiers. Parfois des examens d'épreuve ont lieu dans des cas types ou à propos des plaintes d'abus criant. Sans vouloir laisser entendre qu'il y aurait lieu de s'assurer de l'honnêteté de l'administration provinciale, nous pensons, toutefois, qu'il peut se présenter des cas où sa vigilance sur les initiatives assistées ne s'exerce aussi rigoureusement que si la province elle-même avait prélevé les fonds qu'elle y a affectés. A tout événement, la vérification et la surveillance du Dominion ne sauraient descendre jusqu'à la racine même de ces initiatives.

Ensuite, le Dominion ne pourrait exercer que bien rarement, dans la pratique, son droit de retirer l'octroi à une province qui ne règle pas son administration sur les conditions que comporte l'octroi. Le gouvernement fédéral assiste certains services provinciaux parce qu'il s'accomplissent dans le sens d'intérêts nationaux majeurs. Le retrait d'une subvention pour donner une leçon à la province nuirait nécessairement à ces mêmes intérêts nationaux. En outre, il deviendrait très dangereux de prétendre qu'une administration provinciale est défectueuse au point de s'attirer la perte de l'assistance qu'elle reçoit, et nulle administration fédérale ne pourrait évidemment formuler pareil reproche à un gouvernement provincial de la même nuance politique qu'elle-même. Le gouvernement du Dominion n'oserait que rarement, aussi, supprimer ses subventions à une administration provinciale de couleur politique différente à cause des répercussions qui se feraient sentir dans la province en cause.

Le Dominion doit ainsi beaucoup hésiter avant de supprimer aucune subvention. Les provinces s'en rendent compte, et les menaces à cet effet ne les inquiètent guère. Le pouvoir de suppression d'une subvention ne constitue pas une sanction efficace, sauf dans les cas d'abus criants. L'expérience démontre que lorsque de tels abus se sont révélés, la province intéressée s'est empressée d'y apporter remède. Dans les cas ordinaires, beaucoup plus nombreux, où des divergences d'opinion honnêtes et raisonnables nuisent à l'administration, le retrait d'une subvention, en vue de faire disparaître ces divergences, est hors de question.

Nous sommes convaincus, pour ces raisons, que le régime de la subvention conditionnelle pour des fins durables, tel qu'il fonctionne dans l'économie canadienne constitue en principe une méthode des moins satisfaisantes. On peut y recourir en des cas spéciaux et pour des fins limitées, comme on le verra ailleurs. Mais elle nous paraît la plupart du temps plus coûteuse que si un seul gouvernement commanditait le service en cause. Elle multiplie indubitablement les retards et provoque périodiquement des sujets de dispute entre le Dominion et les provinces.

L'histoire des subventions conditionnelles nous porte à nous demander si l'administration commune des services, par le Dominion et une province, constitue jamais un moyen efficace de surmonter les difficultés d'ordre constitutionnel. Lorsque la compétence législative sur un sujet donné est partagée, il faut ordinairement souhaiter que ces pouvoirs soient centralisés dans une administration unique, si l'on veut obtenir l'unité dans l'administration.

[*INTRODUCTION*]

Au cours de notre travail, nous avons appris à apprécier comme jamais auparavant l'œuvre des Pères de la Confédération. Non seulement ils conçurent un système de gouvernement qui a victorieusement subi l'épreuve de soixante-dix ans de changements rapides et, en majeure partie, tout à fait imprévisibles, mais ils ont fait approuver ce régime politique dans des circonstances qui, aux yeux d'un grand nombre de gens, le revêtent de ce caractère sacré que possède le traité le plus solennel. Leur oeuvre a posé les fondements de l'unité nationale et du régime fédératif, deux choses que notre mandat nous enjoint de respecter. Nous croyons et, de fait, nous avons la ferme conviction qu'ils ont réalisé ces grandes choses sans soumettre les générations futures à l'influence paralysante du passé; qu'ils nous ont légué une constitution en mesure d'évoluer, non seulement par l'interprétation qu'en donnent les tribunaux, mais aussi au moyen de modifications qu'invitent des situations nouvelles et les problèmes résultant des vastes et imprévisibles changements que réservait l'avenir au peuple canadien, il y a soixante-dix ans.

Les Canadiens sont tellement fiers de l'unité nationale ainsi réalisée, et si férus du régime fédératif grâce auquel s'est produite cette unité, qu'ils pourraient peut-être attribuer dans l'abstrait à l'unité nationale et au régime fédératif des mérites particuliers les rendant désirables par eux-mêmes. Nous nous sommes efforcés de nous rappeler sans cesse l'idéal de bien-être humain qui devrait déterminer la nature des systèmes politiques et économiques. Nous comprenons pleinement l'importance de maintenir et d'accroître, le plus rapidement possible, le revenu natinal, lamentablement insuffisant pour assurer le niveau de bien-être que les Canadiens ont désormais adopté. C'est cette nécessité d'un relèvement dans le revenu national qui nous a guidés à l'égard des voeux que nous avons exprimés dans le but de simplifier notre régime financier, d'alléger le plus possible le grand fardeau de la dette publique, d'assurer la collaboration dans la direction des futurs placements de l'État sous forme d'emprunts et d'éliminer ces caractéristiques de notre fiscalité qui impliquent des frais élevés de perception ou qui ont une tendance marquée à enrayer les immobilisations et à réduire ainsi le nombre des emplois.

Mais on ne doit pas rechercher seulement l'expansion du revenu national. Le bien-être général exige une meilleure répartition du revenu national et une plus grande mesure de sécurité sociale et économique pour les contribuables des catégories inférieures de revenus. Nous n'avons pas cherché, cela va de soi, à tracer un modèle de législatioin sociale au Canada, mais, conformément aux instructions que nous avons reçues, nous nous sommes efforcés de préparer la voie à l'établissement du genre probable de législation future, en émettant des voeux au sujet de la responsabilité concernant son adoption ou son ajournement.

Le problème de la prévention du chômage, et, dans la mesure où il est inévitable, de l'assistance aux victimes du chômage, présente une importance capitale en ce qui regarde le revenu national et sa répartition. En visant à augmenter le plus possible le revenu national, nous devons rechercher un état de choses comportant l'emploi de tous les travailleurs de la nation; et la répartition la plus satisfaisante du revenu national est celle dans laquelle les revenus des gens valides consistent en salaires suffisants eu égard au travail accompli.

La répartition du revenu national présente un second aspect qui est de grande importance sous un régime fédératif, particulièrement au Canada. Le partage inégal du revenu national entre les habitants des différentes régions peut exciter des sentiments aussi dangereux à l'égard de l'unité nationale que les sentiments engendrés par les inégalités flagrantes entre les différentes catégories de revenus. La réalisation d'un minimum national de services sociaux au pays (sauf centralisation complète de tous les services sociaux) est inséparable de la nécessité d'assurer à chaque gouvernement du Canada les revenus nécessaires à l'exécution convenable de ses fonctions reconnues. Les fonctions reconnues des gouvernements provinciaux ayant pris une grande ampleur depuis 1867, il serait maintenant difficile de donner cette assurance que les Pères de la Confédération ont pu accorder, grâce à un régime de subventions et d'allocations pour les dettes reconnues, dont les impôts fédéraux firent les frais. Nous nous sommes efforcés de calculer quel serait le solde de chaque administration provinciale (et de ses municipalités) sous un régime d'impôt comparable à la moyenne du pays et après avoir pourvu à des services dont la qualité serait au moins conforme à la norme nationale.

En attachant cette importance particulière aux buts d'ordre économique, nous n'oublions pas que toute nation digne de ce nom doit avoir aussi d'autres buts qui, en un sens, sont plus élevés. Les buts économiques présentent, cela va de soi, un aspect moral et on ne saurait tenir pour une manifestation de matérialisme grossier un zèle d'apôtre à combattre les conditions sociales injustes, les taux élevés de maladie et de mortalité, la pauvreté, l'analphabétisme et les taudis. Mais il n'y a pas à craindre que ces objectifs supérieurs viennent en conflit avec les buts économiques, à moins, comme de juste, qu'on n'en poursuive la réalisation avec un téméraire mépris de la nécessité de maintenir le revenu national essentiel en fin de compte à leur accomplissement.

Mais il existe d'autres buts moins étroitement liés à la prospérité économique. Au Canada, que nous parlions de liberté personnelle et de démocratie ou du maintien d'un juste milieu raisonnnable entre une liberté excessive pour les individus et une trop grande autorité de l'État, nous en arrivons à peu près aux mêmes conclusions quant à l'un des buts les plus élevés du peuple canadien. Aucun de ces objectifs supérieurs n'est incompatible, à notre sens, avec les buts économiques que nous avons exposés. Nous croyons que les propositions que nous énonçons dans le présent rapport respectent également les buts d'ordre économique et d'odre moral. Nous émettons des voeux importants et visant à certaines modifications dans la répartition des charges administratives et des sources de recettes nécessaires à leur acquittement, mais ces mises au point n'altèrent en rien les dispositions qui, depuis soixante-dix ans, maintiennent la complète liberté d'action des provinces dans les domaines essentiellement culturels et sociaux. De fait, cette liberté d'action sera mieux sauvegardée qu'aujourd'hui dès que les provinces seront libérées de la pression qu'elles peuvent subir à cause des exigences de tel ou tel service social dont on ne saurait faire les fonds sans l'aide du Dominion; d'où, forcément, une certaine surveillance de la part du gouvernement fédéral.

La réalisation de certains vœux que nous émettons au cours du rapport peut exiger la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il n'en va peut-être pas de même d'autres voeux bien que cette solution doive constituer peut-être le mode de réalisation le plus satisfaisant. Nous n'examinons pas comment il importe de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ni ne voulons rédiger des amendements, car nous croyons que d'autres seront plus en état de régler ces quetions que nous, dès qu'il existera un sentiment général en faveur de cette modification.

Nous comprenons que, de prime abord, il puisse sembler que nos propositions dans l'ensemble impliquent des innovations hardies. Nous nous sommes demandés avec anxiété si elles sont politiquement irréalisables. Si nous pensons que tel n'est pas le cas c'est, qu'à notre avis, lorsqu'il étudiera l'ensemble de notre rapport, le peuple canadien se rendra compte que, faute d'innovations aussi importantes, des conséquences désastreuses pourraient se produire. Le péril actuel est sérieux et on ne saurait le laisser s'aggraver.

Nous demandons instamment qu'on n'examine pas nos propositions une à une, isolément, bien que nous nous soyons appliqués de notre mieux à leur donner une forme telle qu'elles puissent subir même cette épreuve. Nous avons cherché à les faire entrer dans un vaste plan de nature concrète dont l'harmonie est fonction de l'observance des principes généraux que nous avons énoncés, et qui est destiné à mettre le Canada en état de résister à la tension actuelle et future, sans qu'une unité nationale raisonnable ou une autonomie provinciale légitime ne soit exposée à un péril excessif.

Chapitre II

LE FÉDÉRALISME FISCAL, HIER ET AUJOURD'HUI

Ce chapitre expose brièvement les relations fiscales dans un régime politique fédéral. Il commence par une description des quatre dimensions du fédéralisme fiscal, avant d'évoquer certains des principes qui les sous-tendent. Suit un historique rapide des questions suivantes:

1. le partage des recettes, c'est-à-dire le problème de l'équilibre fiscal;
2. la péréquation fiscale;
3. le financement des programmes provinciaux d'intérêt national; et
4. la coordination économique et fiscale.

A la rubrique 3, le principe et l'utilisation du «pouvoir fédéral de dépense» ne sont présentés qu'en termes généraux, l'historique de la participation fédérale aux divers programmes particuliers faisant l'objet des annexes B à D du chapitre. Ce dernier replace donc dans une perspective historique les questions générales de finances publiques et d'union économique, tandis que les annexes retracent la participation fédérale à certains programmes relevant entièrement ou partiellement de la compétence des provinces.

Les principes du fédéralisme fiscal

Un régime politique fédéral se caractérise par la répartition des pouvoirs de l'Etat entre deux ordres de gouvernement, dont l'existence est garantie par une constitution écrite précisant les pouvoirs de chacun. C'est en ce sens que chaque ordre de gouvernement peut être considéré comme autonome. En régime fédéral, les deux ordres de gouvernement ont chacun leur existence propre, aucun n'est subordonné à l'autre.

La meilleure façon de faire ressortir le caractère original d'une fédération consiste peut-être à la comparer aux autres sytèmes d'organisation politique. Le régime fédéral diffère d'un régime unitaire en ceci que, dans ce dernier, tous les pouvoirs de l'État sont rassemblés entre les mains d'un seul gouvernement. C'est le cas dans des pays comme la France, le Royaume-Uni ou l'Italie, où le gouvernement central détient tous les pouvoirs. On y trouve certes des formes de gouvernement régional, mais il ne s'agit en fait que d'«émanations» du pouvoir central, auquel elles sont donc subordonnées. Un régime fédéral diffère également d'une alliance internationale d'États du fait que les États «fédérés», sans pour autant relever d'une autorité supérieure, ne jouissent pas de tous les privilèges d'un État indépendant. Une fédération est donc une espèce à part. Il ne s'agit ni d'un régime unitaire décentralisé, ni d'une organisation internationale fortement structurée. L'originalité d'un pays à régime fédéral tient au fait que les citoyens peuvent participer activement et simultanément, en qualité d'électeurs, à un gouvernement provincial autonome et à l'Etat fédéral plus vaste dont il fait partie.

Avant l'ère industrielle, il était relativement facile d'attribuer des compétences bien délimitées à chaque ordre de gouvernement, qui était en mesure d'exercer ses pouvoirs sans empiéter sur le domaine de l'autre. Dans le monde moderne, toutefois, il est beaucoup plus difficile de diviser les compétences du fait que les diverses fonctions de l'État sont fortement interdépendantes et ne peuvent plus être «découpées» comme cela était généralement le cas il y a moins d'un siècle. Par exemple, la structure du programme fédéral d'assurance-chômage peut avoir des répercussions importantes sur les programmes provinciaux de

soutien du revenu. Inversement, la plus ou moins grande adéquation des programmes provinciaux d'enseignement aux besoins de main-d'oeuvre risque d'influer sur le niveau futur de l'emploi. Ces exemples montrent bien que l'État industriel moderne se caractérise par une interdépendance marquée et des interactions incessantes. La conséquence en est qu'un régime fédéral ne peut fonctionner de manière cohérente que si les deux ordres de gouvernement travaillent de concert. Le bon fonctionnement d'un régime fédéral moderne semble donc dépendre de deux conditions fondamentales: la reconnaissance de l'autonomie de chaque ordre de gouvernement et la nécessité d'une coopération entre les deux. Ces conditions—qui sont contradictoires à certains égards—paraissent revêtir une importance égale car, si l'une des deux n'est pas respectée, le régime risque à la longue d'être complètement sapé.

C'est dans le domaine des finances publiques que la coopération entre les deux ordres de gouvernement est la plus indispensable. Toute fédération moderne est confrontée dans ce domaine à quatre grandes questions, pour l'essentiel. (Comme ces questions ne peuvent se présenter que dans un cadre fédéral, on parle souvent à leur sujet des questions du fédéralisme fiscal.) Il s'agit du partage des recettes—ou de l'équilibre fiscal—,de la péréquation fiscale, du financement des programmes provinciaux jugés d'intérêt national et de la coordination économique et fiscale. La manière dont les fédérations résolvent ces questions nous renseigne non seulement sur leur mode de fonctionnement, mais aussi sur la façon dont elles s'accommodent des forces centralisatrices et décentralisatrices qui s'y exercent constamment. En d'autres termes, les réponses apportées à ces grandes questions fiscales permettent habituellement de savoir dans une large mesure comment une fédération satisfait aux deux exigences indissociables, encore que souvent contradictoires, d'unité et de diversité.

Ces quatre questions sont évoquées ici dans le contexte du fédéralisme canadien. Il faut remonter à 1966 pour trouver le dernier énoncé important des principes du fédéralisme fiscal, sous la plume du ministre fédéral des Finances d'alors, l'hon. Mitchell Sharp:

a) Les arrangements fiscaux devraient rendre possible aux gouvernements fédéral et provinciaux l'accès aux ressources fiscales leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions constitutionnelles.

b) Ils devraient faire en sorte que chaque gouvernement demeure responsable à ses électeurs de ses décisions relatives à la fiscalité et que chaque gouvernement tienne compte de leurs effets sur les autres gouvernements.

c) Les arrangements fiscaux devraient, grâce à un régime de péréquation, permettre à chaque province de fournir des services publics suffisants sans avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces.

d) Ils devraient donner au gouvernement fédéral suffisamment de pouvoirs en matière fiscale pour remplir ses responsabilités économiques et monétaires tout en acquittant ses comptes. Tout particulièrement, ils devraient, dans toutes les provinces, réserver au gouvernement fédéral une part suffisante du domaine de l'impôt sur le revenu—tant des particuliers que des sociétés pour la réalisation d'un double objectif: permettre d'utiliser le taux et la forme de cet impôt à des fins économiques et d'en arriver à un degré raisonnable d'équité dans l'incidence de la fiscalité dans l'ensemble du Canada.

e) Ils devraient conduire à des dispositions uniformes dans les arrangements intergouvernementaux et à une application également uniforme des lois fédérales dans toutes les provinces.

f) Les arrangements fiscaux devraient tendre à procurer le moyen d'harmoniser les politiques et les priorités des gouvernements fédéral et provinciaux.[1]

Proposés dans le contexte particulier des négociations qui devaient mener aux arrangements fiscaux de la période 1967-1972, ces principes sont toutefois formulés, pour certains d'entre eux, de manière assez générale pour rester d'actualité.

Le premier principe est que chaque gouvernement doit avoir accès à des ressources fiscales suffisantes pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Il est donc directement lié à la question du partage des recettes mentionnée précédemment.

Le deuxième principe, celui de la responsabilité fiscale, veut que le gouvernement qui effectue les dépenses soit celui qui établit les impôts et taxes. L'application de ce principe a été au coeur des discussions fédérales-provinciales des quinze dernières années, notamment en matière de programmes à frais partagés. Dans son exposé de 1966, M. Sharp déclarait:

> Nous devons en même temps admettre que l'usage continu et cumulatif des programmes à frais partagés en des domaines relevant principalement de la juridiction provinciale ferait qu'une proportion toujours plus forte des budgets provinciaux serait consacrée à des programmes dont le coût est partagé par le gouvernement fédéral; ceci donnerait lieu à une influence sur les décisions des gouvernements provinciaux. En conséquence, les responsabilités des provinces en matière de fiscalité s'en trouveraient amoindries, et celles-ci se trouveraient entravées dans l'établissement de leurs propres priorités.[2]

A la lumière de ce principe et du fait que certaines provinces, en particulier le Québec, avaient exprimé le désir de prendre entièrement en charge les programmes sociaux, M. Sharp annonça l'intention du gouvernement fédéral de proposer un certain nombre de mesures qui devaient mener à l'élimination des conditions posées à l'égard de certains programmes permanents bien établis, ainsi qu'à leur transfert aux provinces. (Il était toutefois supposé que ces programmes allaient être maintenus par toutes les provinces, de même que, plus particulièrement, les nomres applicables en matière de santé.)

Ces dernières années, on en est venu à débattre du principe de la responsabilité fiscale en parlant de «visibilité et de responsabilité du gouvernement». Dans sa présentation au Groupe de travail, le ministre fédéral des Finances, l'hon. Allan MacEachen, s'est déclaré préoccupé par la «visibilité» du gouvernement fédéral, en faisant remarquer que le rôle du gouvernement canadien dans le financement des programmes de santé, des services sociaux et de l'enseignement postsecondaire n'apparaissait pas aux yeux du public. Il terminait ses observations en ces termes:

> 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?

Pour que le principe de la responsabilité fiscale soit respecté à la lettre, il faudrait évidemment que le gouvernement fédéral (moyennant le transfert de sources de revenu suffisantes) cesse de financer des services provinciaux et locaux essentiels. Comme l'indique le chapitre I, c'est parce que le maintien d'une présence fédérale a paru politiquement souhaitable—voire indispensable—qu'il faut maintenant chercher de nouveaux mécanismes de responsabilité à l'égard de ces transferts.

Le troisième principe, celui de la péréquation fiscale, sera étudié plus loin. Comme les deux premiers, sa mise en application est assurée implicitement ou explicitement depuis les débuts de la fédération.

Le quatrième principe vise à assurer au gouvernement fédéral un accès suffisant au domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés pour lui permettre d'exercer ses fonctions de stabilisation économique. Il découle de la théorie économique keynésienne, qui a inspiré la politique économique fédérale de l'après-guerre; la même préoccupation est revenue au coeur du débat entourant le «pouvoir sur l'économie».

Le cinquième principe stipule l'uniformité des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces, c'est-à-dire qu'aucun «marché» spécial ne doit être conclu avec une province particulière. Ce principe a été énoncé pour dissiper les malentendus qu'auraient pu faire naître les ententes de non-participation*, qui avaient été entérinées par le Parlement en 1964 mais dont une seule province, le Québec, s'était prévalue, bien que la possibilité en eût été offerte à toutes les provinces. (Les ententes de non-participation seront évoquées dans la suite de ce chapitre.)

Le sixième principe, selon lequel les arrangements fiscaux devraient assurer une harmonisation des politiques et des priorités fédérales et provinciales prend un relief particulier dans les débats actuels sur le fonctionnement du «fédéralisme coopératif», qui vise à faciliter l'interdépendance des gouvernements.

*La «non-participation» correspond dans ce document à l'expression anglaise *contracting out*.

Le Groupe de travail souscrit pour l'essentiel à ces six principes—sous réserve des nuances exprimées au sujet du deuxième d'entre eux—qu'il considère comme de bons fils directeurs pour l'analyse des relations fiscales fédérales-provinciales, tout en reconnaissant qu'ils doivent peut-être être interprétés à la lumière de l'intérêt national primordial que présentent de nombreux programmes relevant de la compétence des provinces, ainsi que du caractère évolutif du fédéralisme canadien.

Le partage des recettes*

Le partage des recettes se résume à la question suivante: comment équilibrer les besoins de recettes de chaque ordre de gouvernement et les responsabilités que lui assigne en matière de dépenses l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB)? La répartition des recettes entre les deux ordres de gouvernement doit être réexaminée périodiquement parce qu'elle doit correspondre au partage des responsabilités, qui, lui, évolue avec le temps. Un spécialiste du fédéralisme a formulé ainsi le problème:

> La situation des diverses collectivités réunies dans une fédération varie trop, dans le temps et dans l'espace, pour que le partage des ressources financières puisse être arrêté dans une constitution. La répartition de ces ressources n'est pas—et ne saurait être—fixée une fois pour toutes dans un régime fédéral. Il ne peut y avoir que des aménagements et des réaffectations, à la lumière de l'évolution de la situation.[3]

L'annexe II-A expose de façon objective la manière dont les pouvoirs fiscaux ont oscillé d'un ordre de gouvernement à l'autre au cours de l'histoire du Canada. On y voit par exemple les provinces «demander» des droits sur les ressources minérales du sous-sol et le gouvernement fédéral y «consentir». Des ententes de location fiscale sont «proposées», puis abrogées; des transferts d'espace fiscal sont «demandés»; les besoins financiers croissants des provinces sont «reconnus». Les résultats de ces négociations étalées sur la durée d'un siècle sont présentés au tableau II-1, qui fait voir les changements importants survenus dans la répartition des recettes entre les deux ordres de gouvernement.

*Cette expression sert depuis peu à désigner le partage interprovincial des recettes tirées des ressources naturelles. Elle est employée ici au sens usuel pour décrire le partage des recettes entre les deux ordres de gouvernement de façon que chacun puisse faire face à ses responsabilités en matière de dépenses.

Un élément qui n'apparaît pas dans ce tableau historique, mais, qui ressortirait de la lecture des journaux d'aujourd'hui, où les «ententes» sur les droits relatifs aux ressources minérales et le transfert des recettes tirées de ces dernières font la manchette, est le climat d'affrontement et de passion qui a précédé et accompagné ces changements. L'exercice du pouvoir politique a imprimé à la fédération canadienne, tout au long du siècle dernier, un mouvement de pendule qui continuera sans doute d'être observé. Aucun de ces changements ne s'est fait sans difficulté ni polémique.

L'observation du passé nous enseigne avant tout que le fédéralisme fiscal en général et le partage des recettes en particulier ne peuvent être abordés en fonction de normes fixées une fois pour toutes ou dans une optique purement analytique. Les tableaux qui illustrent la répartition des recettes dépeignent en fait les résultats fluctuants d'une lutte permanente entre des forces politiques qui cherchent à obtenir les recettes essentielles à la réalisation de leurs objectifs politiques pour le Canada. Ces luttes, si elles reflètent indéniablement des réalités économiques, témoignent aussi de visions différentes du pays et de ses besoins à un

Tableau II-1

Répartition des recettes propres entre l'administration fédérale et les administrations provinciales-locales

(en pourcentage)

	Administration fédérale	Administrations provinciales-locales[2]
1926	44.9	55.1
1930	33.4	66.6
1940	54.5	45.5
1945[1]	71.4	28.5
1950[1]	64.1	35.9
1955[1]	63.6	36.4
1960[1]	58.2	41.8
1965	54.5	45.6
1970	50.9	49.1
1975	51.8	48.2
1977	47.1	52.9
1978	45.2	54.8
1979	45.9	54.1
1980	46.6	53.3

1. Les paiements de location d'impôt, considérés comme des recettes provinciales propres, ont été déduits des recettes fédérales.
2. Les recettes des autorités municipales ou locales sont considérées comme des recettes provinciales, car ces administrations sont des «émanations» des gouvernements provinciaux et ne peuvent passer pour un ordre de gouvernement indépendant.

Source: Ministère des Finances, *Revue économique*, avril 1981.

moment donné—tout comme elles portent la marque des personnalités et des accidents de l'histoire dont toutes les nations offrent l'exemple.

Le tableau II-1 révèle qu'en 1945 le gouvernement fédéral prélevait 71.4 pour cent de tous les impôts acquittés par les Canadiens, tandis que les provinces en obtenaient 28.5 pour cent. La part des administrations provinciales et locales accuse depuis une progression constante, s'élevant à 41.8 pour cent en 1960, à 49.1 pour cent en 1970 et à 53.3 pour cent en 1980*. Pendant toute la période 1967-1976, les deux ordres de gouvernement se sont taillé une part à peu près égale de l'ensemble des recettes fiscales, celle du gouvernement fédéral fluctuant autour de 53 pour cent et celle des provinces aux environs de 47 pour cent. Depuis 1977, cependant, la part des autorités provinciales et locales est montée à près de 54 pour cent, tandis que celle du gouvernement fédéral tombait à environ 46 pour cent. Néanmoins, rien n'est définitif, et il se pourrait que le pendule soit d'ores et déjà réparti dans l'autre sens.

La décentralisation fiscale accomplie ces dernières années est encore plus frappante lorsqu'on tient compte des subventions fédérales aux provinces. Le tableau II-2 présente la répartition des recettes lorsque ces subventions sont retranchées des recettes fédérales et ajoutées à celles du secteur provincial et municipal.

Le tableau II-2 révèle que, depuis 1977, la part fédérale des recettes publiques, après transferts au secteur provincial-municipal, représente environ le tiers du total. Au cours des dix années précédentes, elle avait fluctué aux environs de 40 pour cent. Des premières années de l'après-guerre à 1966, la part fédérale est descendue progressivement de 68 à environ 45 pour cent.

Cette diminution de la part fédérale des recettes publiques au fil des ans et les déficits considérables des autorités fédérales au cours des dernières années ont amené certains observateurs à conclure à l'existence d'un «déséquilibre fiscal» entre les deux ordres de gouvernement. Cette assertion semble renforcée par le fait que, prises dans leur ensemble, les provinces enregistrent un excédent.

*Ces chiffres restent naturellement inférieurs à ceux que le secteur provincial-local enregistrait à la fin des années 20 (voir aussi l'annexe II-A).

Tableau II-2

Répartition des recettes publiques entre l'administration fédérale et les administrations provinciales-locales, les subventions fédérales étant déduites des recettes fédérales et incluses dans les recettes provinciales-locales

(en pourcentage)

	Administration fédérale	Administrations provinciales-locales
1926	43.1	56.9
1930	30.5	69.5
1940	50.2	49.8
1945	69.2	30.8
1950	59.8	40.3
1955	61.1	38.9
1960	51.6	48.4
1965	45.9	54.1
1970	39.8	60.3
1975	39.2	60.8
1977	34.1	65.9
1978	32.2	67.8
1979	33.5	66.5
1980	34.7	65.4

Source: Ministère des Finances, *Revue économique*, avril 1981.

Un examen plus attentif montre cependant que la notion de déséquilibre fiscal n'est pas si simple. Tout d'abord, l'excédent des provinces, pour réel qu'il soit, appelle une nuance importante: il est entièrement attribuable aux trois provinces situées le plus à l'ouest, dont les recettes pétrolières et gazières ont énormément augmenté depuis 1973. Les sept autres provinces continuent d'accuser des déficits de taille.

Ensuite, les subventions fédérales aux provinces et aux municipalités sont relativement constantes depuis 1970 en proportion du total des dépenses fédérales. Il n'est donc pas fondé de prétendre que les transferts fédéraux ont pris des proportions démesurées. En fait, ils ont progressé moins vite au cours de la décennie 70 que pendant les années 60. Il est même prévu (dans le plan fédéral de dépenses) qu'ils diminueront au cours des trois prochaines années, non seulement en proportion des dépenses fédérales et du PNB, mais aussi en comparaison avec l'élévation projetée de l'Indice des prix à la consommation.

Il convient enfin de remarquer que le fait pour un gouvernement d'accuser un déficit, année après année, n'est pas forcément la preuve d'un déséquilibre fiscal, au sens où l'entendent les spécialistes des finances publiques. Ce n'est que lorsque la

situation fiscale d'un gouvernement se dégrade pour des raisons indépendantes de sa volonté qu'on parle de déséquilibre fiscal. Ce dernier doit donc avoir pour origine une cause structurelle. Or, les déficits enregistrés par le gouvernement fédéral ces dernières années tiennent en grande partie aux mesures fiscales discrétionnaires prises pour combattre les effets de l'évolution conjoncturelle, dans une volonté délibérée de maintien de l'emploi en période de récession mondiale. De plus, les diverses dépenses fiscales adoptées depuis l'entrée en vigueur de la réforme fiscale, en 1972, ainsi que l'indexation du régime d'impôt des particuliers, ont privé le Trésor fédéral—ainsi que les trésors provinciaux—de rentrées appréciables, tandis que l'alourdissement marqué du service de la dette publique aggravait la situation. *Le Groupe de travail conclut qu'il n'existe pas de déséquilibre structurel à long terme entre la capacité de recettes et les responsabilités de dépenses du gouvernement fédéral. On ne saurait affirmer que la capacité du gouvernement fédéral de prélever des recettes a atteint un plafond structurel (cet adjectif s'opposant à «politique» ou «discrétionnaire»).*

Il est incontestable que le gouvernement fédéral est confronté à un problème budgétaire de taille en raison de l'ampleur de la dette publique et des frais d'intérêt correspondants. L'exercice de sa fonction de stabilisation économique après l'entrée en action de l'OPEP a fait s'engager le gouvernement fédéral—tout comme la plupart des gouvernements nationaux des pays industrialisés occidentaux—dans des déficits considérables. Pendant la fin des années 70, ces déficits se sont accumulés au point que le service de la dette publique représente maintenant 20 pour cent du budget fédéral—et cette proportion, qui échappe entièrement au pouvoir discrétionnaire du gouvernement, est en hausse.

Le Groupe de travail considère donc que, lorsqu'on parle de déséquilibre fiscal, il faut bien se garder de confondre un problème structurel, qui tiendrait aux dispositions même de la Confédération, et un problème de déséquilibre budgétaire, qui reflète les jugements politiques portés sur les priorités de recettes et de dépenses. Le gouvernement fédéral se situe à un point intermédiaire intéressant entre ces deux extrêmes, un point où un déficit budgétaire persistant commence à présenter certaines des caractéristiques d'un déséquilibre structurel. On assiste à l'apparition d'un problème structurel parce que l'ampleur de la dette contractée commence à réduire par trop la marge de manoeuvre fiscale du gouvernement fédéral.

Décider de l'interprétation à donner à la succession des déficits budgétaires fédéraux depuis le début des années 70—conséquence inévitable de la responsabilité unique de stabilisation économique confiée au gouvernement fédéral dans un contexte mondial troublé ou résultat d'un choix politique délibéré—revient à porter un jugement politique. Il est cependant incontestable que le gouvernement fédéral aborde la prochaine étape des relations fédérales-provinciales avec une dette qui impose des limites étroites à ses décisions budgétaires.

Le gouvernement fédéral actuel s'est déclaré à plusieurs reprises préoccupé par l'ampleur de ce déficit, et il est certain que ce facteur influera sur la manière dont il abordera la prochaine ronde de négociation sur les arrangements fiscaux. De façon plus précise, le ministre fédéral des Finances a déclaré dans sa présentation au Groupe de travail:

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

Cette opinion repose évidemment sur l'hypothèse que le gouvernement fédéral continuera d'accuser un déficit. Tous les spécialistes ne sont cependant pas du même avis. Le président du Conseil économique du Canada exprimait devant le Groupe de travail sa conviction, fondée sur les analyses effectuées pour le Conseil, que si les

divers éléments du budget d'octobre 1980 et du Programme énergétique national (PEN) venaient à se réaliser, le déficit fédéral serait sensiblement réduit. Il déclarait aussi que le PEN aurait pour effet de réduire l'excédent global des provinces, mais dans une moindre mesure que le déficit fédéral. Si les négociations en cours entre le gouvernement fédéral et l'Alberta au sujet des prix du pétrole et du gaz débouchaient sur un barème de prix plus coûteux pour le consommateur que le régime annoncé dans le budget d'octobre 1980, la situation budgétaire du gouvernement fédéral pourrait devenir nettement plus favorable au cours des prochaines années.

L'opinion du président du Conseil économique repose sur des prévisions de recettes fédérales plus élevées que celles du ministère des Finances à l'heure actuelle. Cependant, que des recettes plus abondantes soient dégagées à partir de la politique actuelle ou moyennant des modifications de cette politique, il semble évident que les restrictions de dépenses ne sauraient suffire à redresser la situation budgétaire actuelle du gouvernement fédéral. Une augmentation des recettes sera également nécessaire au rétablissement d'un certain équilibre budgétaire au niveau fédéral.

Il ressort de tout cet exposé que l'équilibre entre la capacité fiscale et les responsabilités de dépenses constituera un thème central des négociations à venir sur les arrangements fiscaux. Le passé nous enseigne que ce débat devrait être abordé dans un esprit pragmatique. Il n'y a rien d'intangible dans la répartition des recettes entre les ordres de gouvernement à un moment donné. La conjoncture économique n'est plus ce qu'elle était en 1976, lorsque les arrangements fiscaux actuels avaient été négociés. Il est donc naturel qu'on s'interroge sur la situation fiscale actuelle et future des deux ordres de gouvernement. L'important est que, dans l'étude des modifications possibles, on tienne compte des incidences qui en résulteraient aussi bien pour les provinces que pour le gouvernement fédéral.

Péréquation fiscale

La deuxième grande question fiscale que pose un régime fédéral est celle de la péréquation. Elle tient au fait que, si la plupart des gouvernements provinciaux ont les mêmes responsabilités constitutionnelles, ils n'ont pas tous, par contre, la même capacité financière de les assumer, à cause des disparités économiques existant entre les diverses régions du pays. L'Alberta ou la Colombie-Britannique, par exemple, ont la possibilité d'offrir des services publics plus nombreux et de meilleure qualité que Terre-Neuve ou l'Ile-du-Prince-Edouard, tout en maintenant des impôts moins élevés. (La mesure dans laquelle elles exploitent cette possibilité dépend, bien entendu, de l'orientation politique de chaque province, mais c'est l'existence même de capacités ou de potentiels différents qui est la raison d'être de la péréquation.)

Le bon fonctionnement d'une fédération exige donc des mécanismes qui tiennent compte des différences entre les capacités de prestation de services des provinces. Ces mécanismes peuvent consister, par exemple, à redéfinir les frontières des provinces, à centraliser les pouvoirs d'imposition tout en prévoyant des subventions fédérales à la totalité ou à la plupart des provinces, ou à subventionner les provinces à faible capacité fiscale. Le Canada a eu recours principalement aux deux dernières méthodes.

Les accords dits de «location d'impôt» constituent un bon exemple de centralisation des pouvoirs d'imposition conjuguée à un système de subventions à toutes les provinces*. Ces ententes permettaient d'atténuer les différences de capacité fiscale entre les provinces parce que le rendement par habitant des impôts «loués» au gouvernement fédéral (essentiellement les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés) était extrêmement inégal d'une province à l'autre; un élément important des paiements de location était égal, par habitant, pour toutes les provinces. Ces paiements comportaient donc une péréquation implicite.

Les subventions aux provinces à faible capacité fiscale sont toutefois la méthode la plus couramment employée au Canada pour atténuer les disparités fiscales. L'histoire du fédéralisme canadien en donne de nombreux exemples. Les premières subventions remontent à 1867, lorsque l'on convint d'accorder au Nouveau-Brunswick des subventions spéciales de $63,000 par an pendant la décennie qui suivit la Confédération, à cause des difficultés

*Un exposé est consacré aux accords de location fiscale à l'annexe II-A.

particulières de la province. La Nouvelle-Ecosse réussit à obtenir des subventions analogues dans les années 1870, après avoir menacé de se retirer de la fédération pour le motif que les dispositions financières de l'AANB l'empêchaient de faire face à ses besoins financiers. Plusieurs subventions spéciales furent versées dans les années 20 et 30 pour venir en aide aux provinces confrontées à des problèmes financiers particulièrement graves.

Depuis 1957, cependant, le gouvernement fédéral applique un programme distinct de péréquation qui vise explicitement à relever la capacité fiscale des provinces défavorisées. Les versements de péréquation ont pour objet de permettre à toutes les provinces d'assurer à leurs citoyens un niveau raisonnablement comparable de services publics moyennant des taux raisonnablement comparables d'imposition. Ce programme fédéral repose sur le postulat suivant: le seul but des impôts provinciaux étant de financer les services publics, l'égalisation* de la capacité fiscale des provinces au moyen de paiements de péréquation doit permettre aux gouvernements provinciaux d'offrir des services à peu près comparables.

De 1957 à 1962, les versements de péréquation furent calculés en fonction du rendement que chaque province tirait de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt direct des sociétés et des droits de succession prélevés aux taux normalisés de location. Les provinces dont le rendement par habitant était inférieur à la moyenne pondérée des deux provinces les plus riches avaient droit aux subventions de péréquation. En 1962, la moitié des recettes tirées des ressources naturelles fut incorporée à la formule de péréquation, tandis que le niveau d'égalisation (ou de péréquation) devenait la moyenne nationale, au lieu du rendement moyen des deux provinces les plus riches. (Selon certains, l'une des raisons de l'incorporation des recettes provenant des ressources naturelles était d'empêcher l'Alberta d'avoir droit aux paiements de péréquation.) Le niveau de péréquation redevint temporairement le rendement moyen des deux provinces les plus prospères, en 1964-1965, sous réserve cependant de certaines conditions.

*Le terme «égalisé» est employé dans ce document, lorsque le contexte s'y prête, au sens de «qui a fait l'objet d'une péréquation» (en anglais, *equalized*). Il a été préféré au néologisme «péréquaté» parfois rencontré.

C'est en 1967-1968, à la suite d'un débat approfondi avec les provinces, que le gouvernement fédéral instaura le système actuel de péréquation. Ce système, qui devait subir quelques modifications les années suivantes, tient compte de la capacité fiscale des provinces à l'égard de presque toutes les sources de recettes provinciales ou locales. Il repose sur la notion de «régime fiscal représentatif». Ce régime tient compte des assiettes fiscales—comme le revenu de particuliers, les ventes au détail ou la production de pétrole—et des taux d'imposition utilisés par les dix provinces prises dans leur ensemble. Si l'application du régime fiscal représentatif à une province particulière se traduit par un rendement par habitant inférieur à la moyenne de l'ensemble des provinces, cette province a droit à une subvention fédérale de péréquation égale à la différence. La formule n'est assortie d'aucun plafond de dépenses.

La question fondamentale qui se pose au sujet des subventions de péréquation est de savoir si leur ampleur est proportionnée à leur objectif. Cette question a fait surface à plusieurs reprises ces dernières années, en particulier à cause de l'incorporation des recettes pétrolières et gazières à la formule de péréquation. En effet, à cause de la croissance extrêmement rapide de ces recettes et de l'inégalité de leur répartition entre les provinces, la partie des versements de péréquation qui leur est imputable est devenue très importante.

L'augmentation phénoménale des recettes pétrolières et gazières depuis 1973 en Alberta et, dans une bien moindre mesure, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, a eu ce résultat que les recettes de ces provinces dépendent maintenant beaucoup plus de leur richesse en hydrocarbures que de leurs besoins de dépenses. On ne peut donc plus, comme auparavant, postuler que les recettes obtenues par certains gouvernements provinciaux reflètent à peu près ce que leur coûte la prestation des services essentiels è leurs citoyens. En fait, une bonne partie des recettes tirées des ressources naturelles par l'Alberta et la Saskatchewan échappe au processus budgétaire normal pour être déposée dans des comptes spéciaux dits «fonds du patrimoine».

Cette augmentation rapide du revenu des ressources naturelles a obligé à apporter plusieurs aménagements à la formule de péréquation. Sans

ces aménagements, c'est-à-dire si la formule conçue en 1967-1968 n'avait subi aucun changement, les paiements de péréquation auraient dépassé de loin les sommes nécessaires pour atteindre le but fondamental du programme. C'est pour éviter cela que les modifications suivantes ont été apportées à la formule d'origine:

1. les recettes tirées des ressources non renouvelables, c'est-à-dire du pétrole, du gaz naturel et des minéraux métalliques et non métalliques, ne sont prises en compte dans la péréquation qu'à raison de 50 pour cent;
2. les paiements de péréquation relatifs aux recettes en tous genres provenant des ressources naturelles ne peuvent représenter plus du tiers des droits totaux de péréquation;
3. les cessions de terrains pétrolifères et gazifères sont entièrement exclues de la péréquation.

Le plafond relatif aux recettes provenant des ressources naturelles n'a pas encore été déclenché. Il pourrait l'être, cependant, dans un avenir proche si la formule actuelle était maintenue. Une fois que le plafond serait en vigueur, les nouvelles augmentations de recettes pétrolières et gazières n'auraient plus aucun effet sur la croissance des paiements de péréquation—si ce n'est de faire progresser l'ensemble des sources de revenus. Ce plafond constitue donc pour le gouvernement fédéral un garde-fou qui limite les risques d'augmentation effrénée des dépenses de péréquation.

Une autre grande question d'actualité, en matière de péréquation, est la situation de l'Ontario. Cette province a commencé à avoir droit à des paiements de péréquation en 1977-1978, bien qu'on n'en ait rien su avant 1979. Le passage de l'Ontario au rang de province «défavorisée» paraissait à l'époque surprenant, voire incroyable. Il suscita des préoccupations, en raison de l'augmentation sensible du coût de la péréquation qui risquait d'en résulter pour le Trésor fédéral et parce qu'il semblait douteux que l'Ontario ne puisse offrir un niveau raisonnable de services publics à l'aide de ses ressources propres. Même si, d'après la formule en vigueur de régime fiscal représentatif, la capacité de recettes de l'Ontario apparaissait inférieure à la moyenne, le Parlement adopta une disposition spéciale ayant pour effet de priver l'Ontario des paiements de péréquation. Cette mesure (le projet de loi C-24, adopté en février 1981) stipule qu'aucun paiement de péréquation ne peut être versé à une province dont le revenu des particuliers par habitant dépasse la moyenne canadienne. Sans cette disposition particulière, l'Ontario aurait eu droit, pour la période 1977-1978 à 1981-1982, à des paiements de péréquation dépassant $1.4 milliard.

Cette situation nouvelle tient au fait que, ces dix dernières années, la capacité de recettes de l'Ontario, mesurée par la formule actuelle de péréquation, a baissé non seulement par rapport à celle des provinces productrices de pétrole et de gaz, mais aussi vis-à-vis de celle des autres provinces. Le recul relatif de l'Ontario est attribuable en bonne partie au fléchissement—temporaire peut-être—de l'industrie manufacturière canadienne, concentrée dans le centre du pays. La question qui se pose donc est de savoir si la disposition particulière prise pour priver l'Ontario des paiements de péréquation peut être maintenue indéfiniment.

Le problème n'est toutefois pas simple. Peu de gens considèrent l'Ontario comme une province «pauvre», et pour beaucoup l'idée de lui verser des subventions de péréquation confine à l'absurde. L'image qu'on se fait de l'Ontario—province puissante et influente, qui jouit à la fois d'un grand nombre de sièges au Parlement et d'un emplacement stratégique en plein cœur industriel de l'Amérique du Nord—cadre mal avec les résultats d'une formule qui indique des recettes insuffisantes pour permettre d'offrir des services publics convenables. Le Groupe de travail a débattu assez longtemps de la possibilité que ce phénomène dénote un défaut quelconque de la formule de péréquation, qui l'empêche de refléter fidèlement la puissance économique des provinces. Cette question est étudiée au chapitre VII.

Même si les modifications apportées au régime des recettes provenant des ressources naturelles permettent de préserver l'objet du programme, elles signifient que, après que les paiements de péréquation ont été versés aux provinces les moins favorisées, il subsiste des inégalités importantes de capacité fiscale entre les provinces riches en ressources et les autres. Il est à peu près certain que ces disparités s'accroîtront à mesure que les prix du pétrole et du gaz monteront. On en vient alors à se demander s'il ne faudrait pas établir un méca-

nisme permettant de redistribuer entre toutes les provinces au moins une partie des recettes provenant des ressources naturelles qui, pour les besoins du programme, ne sont pas censées servir au financement des services essentiels et échappent donc à la péréquation. Diverses propositions visant à créer des mécanismes interprovinciaux ont été avancées pour régler ce problème. Cependant, les provinces riches en ressources ne s'y sont guère montrées intéressées, en partie parce que, de manière implicite, elles contribuent déjà massivement à la redistribution par leur manque à gagner danns le domaine du pétrole et du gaz. Selon les calculs du gouvernement de l'Alberta, la fixation des prix intérieurs au-dessous des niveaux internationaux lui aurait fait perdre depuis 1973 des recettes de l'ordre de $40 milliards[4]. Rien qu'en 1980, le manque à gagner de l'Alberta pourrait s'être situé entre $12 et $15 milliards, selon le Conseil économique du Canada.

Ces propositions laissent sans réponse la question fondamentale suivante: puisque la péréquation permet déjà un partage appréciable des ressources fiscales de la fédération et que les dispositions existantes permettent à toutes les provinces d'offrir des services publics comparables sans imposer trop lourdement leurs citoyens, pourquoi demanderait-on aux provinces riches en ressources d'aller plus loin dans le partage? (En fait, comment expliquer le caractère incroyablement sélectif des passions politiques que soulève le partage des recettes provinciales provenant des ressources? Alors qu'une accumulation massive de richesses publiques paraît déchaîner les passions, on semble s'accommoder beaucoup plus facilement de l'accumulation de richesses privées.)

Financement des programmes provinciaux d'intérêt national

Bien que la constitution confie aux provinces la responsabilité de domaines comme la santé, l'enseignement et les services sociaux, une participation financière fédérale peut parfois être jugée souhaitable ou nécessaire dans ces secteurs. Elle peut être motivée par le fait que certains avantages découlant de l'initiative d'une province ont tendance à faire tache d'huile. Ce phénomène est particulièrement sensible par exemple dans le domaine de l'enseignement supérieur en raison de la mobilité des personnes très qualifiées. Une participation fédérale peut aussi être justifiée lorsque le gouvernement fédéral—ou les deux ordres de gouvernement—juge qu'un ou plusieurs programmes dont les provinces sont constitutionnellement responsables doivent être offerts à tous les citoyens conformément à une «norme nationale» donnée.

Là encore, la confrontation d'intérêts multiples donne à cette question plus qu'une dimension analytique. Les électeurs pressent leurs députés fédéraux de s'occuper de certains programmes, même si d'après la constitution ces derniers relèvent des provinces. Les besoins de coordination peuvent motiver dans certains cas une administration commune, peu importe la réticence des «partenaires». Les cloisons étanches prévues dans la constitution cèdent sous la pression du changement, à mesure que l'opinion de la société sur le rôle des pouvoirs publics évolue. Les accords qui se dégagent de temps à autres reflètent non seulement l'évolution des besoins, mais aussi tous les accidents de l'histoire qui conduisent, non à une répartition précise des fonctions de dépenses, mais à des chevauchement de responsabilités dus à la participation financière du gouvernement fédéral, à diverses étapes, à des programmes relevant de la compétence provinciale.

La participation financière du gouvernement fédéral à des domaines de compétence provinciale se fonde habituellement sur ce qu'on appelle le «pouvoir fédéral de dépenser»*, c'est-à-dire la faculté du gouvernement fédéral de verser de l'argent à qui lui semble bon, aux fins qu'il lui plaît de choisir. Ce pouvoir n'est évidemment pas particulier au Canada; l'équivalent existe dans la plupart des fédérations modernes. Il existe en outre une contrepartie provinciale à ce pouvoir: le «pouvoir provincial de dépenser», au titre duquel les provinces consacrent de l'argent à des domaines comme les relations internationales ou le crédit.

On a débattu de la question de savoir s'il convenait de fixer des limites constitutionnelles au pouvoir fédéral de dépenser. Le gouvernement fédéral avait lui-même proposé lors du réexamen constitutionnel de 1969-1970 que:

> Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions conditionnelles générales aux programmes

*«Pouvoir de dépenser», correspond dans ce document à l'expression anglaise *spending power*.

fédéraux-provinciaux dans les domaines qui sont reconnus être de la compétence exclusive des provinces devrait être subordonné à l'existence des deux facteurs suivants: premièrement, il faudrait que le Parlement puisse démontrer qu'il existe un accord général national en faveur de la mise sur pied d'un programme donné avant de pouvoir exercer son pouvoir; deuxièmement, la décision d'un corps législatif provincial d'exercer son droit constitutionnel de ne pas participer à un programme donné, même lorsqu'il y a un accord général national, ne devrait pas avoir pour résultat l'imposition d'une peine fiscale sur les habitants de cette province[5].

Au cours des cinquante dernières années, le gouvernement fédéral a financé plusieurs activités importantes relevant des provinces par le biais de programmes à frais partagés, en s'engageant à défrayer, habituellement à concurrence de 50 pour cent, des programmes particuliers administrées par les provinces. Les principaux de ces programmes sont l'assurance-hospitalisation, l'assurance-soins médicaux, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et l'enseignement postsecondaire. Leur évolution est retracée brièvement aux annexes II-B, II-C et II-D. Nous nous contenterons ici d'en esquisser les grandes lignes pour illustrer la nature de l'intervention fédérale.

Le programme d'assurance-hospitalisation est entré en vigueur en 1958 après que le Parlement eut adopté la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques. Pour participer au programme, les provinces devaient d'après la loi offrir les services assurés à tous leurs résidents à des conditions uniformes.

Le programme d'assurance-soins médicaux fut instauré en 1968. Pour avoir droit aux subventions fédérales, les provinces devaient uniquement satisfaire à quatre grande conditions ou «normes», décrites à l'annexe C.

Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, adopté en 1966, le gouvernement fédéral assume la moitié des frais des provinces et des municipalités au titre de l'assistance sociale (bien-être social) et des services sociaux rendus aux personnes nécessiteuses.

Le transfert fiscal relatif à l'enseignement postsecondaire fut institué en 1967. La valeur du transfert pour chaque province était soit la moitié des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans la province, soit de $15 par personne, la plus élevée des deux sommes étant retenue; les montants étaient ensuite relevés en fonction du rythme de croissance de l'ensemble des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans toutes les provinces. Le transfert prit la forme d'un abattement de quatre points égalisés d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point du revenu imposable des sociétés, plus un rajustement en espèces*. Ce dernier était égal à la différence entre la valeur totale du transfert (c'est-à-dire 50 pour cent des frais de fonctionnement ou $15 par habitant, selon le plus élevé des deux, multipliés par la population de la province) et la valeur égalisée de l'abattement. Ce transfert n'était surbordonné à aucune condition ou «norme» de programme. Cette entente particulière de partage des frais visait à aider les provinces à faire face à la croissance rapide de la demande de services d'enseignement, tout en ménageant leurs droits en matière d'éducation. En rendant ce transfert public en 1966, le Premier ministre de l'époque, le très hon. Lester B. Pearson, déclara que la solution proposée tenait compte à la fois des besoins financiers exceptionnels que l'enseignement supérieur devait entraîner au cours des années suivantes et de la reconnaissance de la compétence des provinces en matière d'enseignement[6].

Cet exposé porte à croire que les programmes à frais partagés ont été institués pour des raisons diverses. Dans le cas de l'assurance-hospitalisation et des soins médicaux, le gouvernement fédéral semblait désireux de s'assurer que tous les Cana-

*Un abattement d'impôt est un moyen de transférer de l'«espace fiscal» (*tax room*) du gouvernement fédéral aux provinces. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, comme le précise l'annexe A, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage de l'impôt fédéral de base. Un abattement d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers équivaut à une réduction d'un pour cent de l'impôt fédéral de base. Cette réduction s'accompagne d'une augmentation des impôts provinciaux permettant de prélever auprès des contribuables une somme équivalant à la réduction d'impôt fédéral. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage du revenu imposable des sociétés. Etant donné que les recettes auxquelles le gouvernement fédéral renonce en accordant un abattement deviennent des recettes provinciales, elles sont automatiquement sujettes à la formule générale de péréquation. Un abattement d'impôt entraîne donc un supplément de péréquation. La valeur réelle d'un abattement pour une province «défavorisée» est sa valeur «égalisée», c'est-à-dire la valeur propre de l'abattement augmentée des droits de péréquation qui s'y rattachent automatiquement.

diens aient accès dans des conditions comparables aux services de santé essentiels et de coordonner le développement des services de santé assurés. La participation fédérale à l'assistance sociale, dans le cadre du RAPC, a généralement été justifiée par la raison que le gouvernement fédéral devait assurer une fonction essentielle dans la redistribution des revenus. Son rôle en matière de services sociaux, toujours dans le cadre du RAPC, répondait à la nécessité de développer ces services et de coordonner les politiques provinciales (domaine dans lequel une province particulière aurait pu avoir du mal à prendre l'initiative). Quant au transfert relatif à l'enseignement postsecondaire, il semble avoir eu pour principale origine le désir d'assurer aux provinces des ressources financières suffisantes pour faire face aux besoins en croissance rapide qui découlaient de l'explosion des naissances des années 50.

Les programmes à frais partagés ont souvent été ressentis par certaines provinces—notamment le Québec, l'Alberta et l'Ontario—comme une intrusion du gouvernement fédéral dans des domaines relevant de leur compétence. Ces provinces ont critiqué le fait que, en offrant de financer la moitié des frais d'un programme, le gouvernement fédéral les obligeait à mettre en œuvre des mesures qu'elles n'auraient peut-être pas instituées autrement ou qu'elles auraient pu mettre en place sous une forme différente. Sous la pression des provinces, en particulier du Québec, le gouvernement fédéral se déclara en 1963 disposé à se retirer de certains de ces programmes, qui étaient considérés comme «établis», et à remplacer les subventions en espèces par un abattement d'impôt.

On entendait par «programmes établis» ceux qui avaient atteint une certaine «maturité», c'est-à-dire ceux qui étaient en vigueur depuis assez longtemps et jouissaient d'un soutien public suffisant pour permettre de supposer que les provinces n'y mettraient pas fin. Le gouvernement fédéral offrit donc de nouveaux abattements fiscaux pour compenser l'arrêt des subventions conditionnelles, chaque province devant alors prendre l'entière responsabilité financière et administrative de ses programmes.

On peut évidemment se demander si des programmes sociaux qui suscitent des opinions assez divergentes peuvent être considérés comme «établis» dans ce sens. Même si la forme d'un programme est maintenue, ses dispositions essentielles peuvent être altérées par la façon dont les pouvoirs discrétionnaires d'application sont exercés. Les préoccupations soulevées par cette question conduisent à présenter plus loin un certain nombre de recommandations, notamment en ce qui concerne les soins de santé.

La première proposition concrète de retrait graduel du gouvernement fédéral des programmes à frais partagés fut présentée en 1964 à toutes les provinces; elle s'appliquait surtout à l'assurance-hospitalisation et aux programmes sociaux incorporés plus tard au Régime d'assistance publique du Canada. L'année suivante fut adoptée la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires), qui apportait un cadre légal à la mise en oeuvre de cette proposition. Comme l'indiquait son titre, cette loi était conçue comme une mesure provisoire. Elle changait la forme de la contribution fédérale, mais ne modifiait guère son caractère conditionnel. Seul le Québec se prévalut de la proposition et conclut avec le gouvernement fédéral des ententes de «non-participation». D'après ces ententes, les contribuables du Québec bénéficiaient d'un abattement supplémentaire de 20 points de l'impôt fédéral de base sur le revenu des particuliers, en remplacement de la subvention fédérale en espèces qui aurait autrement dû être payée. Sur ces 20 points, 14 étaient destinés à l'assurance-hospitalisation, 4 aux programmes sociaux, un à la formation professionnelle et le dernier aux subventions nationales de santé. Le total des droits du Québec au titre de ces programmes restait le même que dans le cas d'un maintien des ententes précédentes. Toute différence entre la valeur de l'abattement pour un programme et la subvention normalement exigible était compensée par un rajustement en espèces.

En 1966, le gouvernement fédéral, exprimant de nouveau l'avis qu'il n'était pas sain pour la fédération de continuer à instituer et à maintenir des programmes à frais partagés, présenta une nouvelle offre afin de compléter les arrangements provisoires de 1964-1965. Cette nouvelle proposition apportait certains changements à l'abattement fiscal, auquel se seraient ajoutés, au cours d'une période de transition, des rajustements en espèces. Si cette offre avait été acceptée par toutes les provinces, elle aurait sensiblement réduit le carac-

tère conditionnel et la complexité des trois programmes (assurance-hospitalisation, bien-être social et formation professionnelle) et donné aux provinces l'entière responsabilité administrative et financière de ces secteurs. Elle se serait toutefois accompagnée d'ententes générales garantissant la transférabilité des prestations entre les provinces ainsi que le maintien de normes nationales dans le domaine de la santé. Seul le Québec manifesta quelque intérêt. Dans une nouvelle tentative auprès des autres provinces, le gouvernement fédéral réitéra son offre à une conférence des ministres des Finances en 1968, mais sans résultat. Certaines provinces craignaient d'y perdre en acceptant l'abattement fiscal offert en compensation des subventions en espèces.

En 1973, le gouvernement fédéral proposa d'autres solutions pour financer les programmes de soins médicaux et d'assurance-hospitalisation*. A ce moment-là, le désir du gouvernement fédéral d'en arriver à une entente était renforcé par le fait que ces programmes, dont il ne pouvait en aucune façon infléchir le coût, absorbaient une forte proportion de ses ressources. L'offre de 1973 fut cependant elle aussi rejetée par la majorité des provinces, qui jugeaient que le dédommagement offert n'était pas suffisant pour les inciter à prendre le risque de l'entière responsabilité financière des programmes à frais partagés**.

Néanmoins, pendant la négociation des arrangements fiscaux de la période 1977-1982, le gouvernement fédéral et les provinces s'entendirent sur une nouvelle formule, appelée depuis accords de financement des programmes établis (FPE), pour le paiement des programmes d'assurance-hospitalisation, de soins médicaux et d'enseignement postsecondaire. La description de ces accords et des questions auxquelles ils ont donné lieu forme la matière du chapitre III.

*L'offre ne portait pas sur le Régime d'assistance publique du Canada, dont les principales dispositions étaient à l'étude dans le cadre d'un réexamen global des politiques de sécurité sociale au Canada.

**Le gouvernement fédéral proposa de transférer aux provinces 100 pour cent des taxes et des droits d'accise sur les alcools et le tabac ainsi que six points d'impôt sur le revenu des particuliers (c'est-à-dire que, dans ce dernier domaine, le gouvernement fédéral aurait réduit ses taux d'imposition de 6 pour cent et que les provinces auraient relevé les leurs en conséquence).

Un certain nombre de gouvernements provinciaux, ont fait valoir au Groupe de travail qu'il conviendrait de procéder à de nouveaux transferts de points d'impôt sur le revenu des particuliers ou d'autres sources de recettes*. Dans son étude de la question, le Groupe de travail est parti d'un examen de la situation budgétaire qu'enregistreraient les gouvernements fédéral et provinciaux en l'absence de transferts fédéraux aux provinces: le gouvernement fédéral obtiendrait un léger excédent budgétaire, tandis que de nombreuses provinces accuseraient un déficit massif. Si les paiements de péréquation viennent alors atténuer les insuffisances structurelles de capacité fiscale, le gouvernement fédéral apparaît en léger déficit, tandis que la plupart des provinces conservent des déficits appréciables. *La majorité des membres du Groupe de travail conclut cependant que de nouveaux transferts de sources de recettes—ou «d'espace fiscal»—aux provinces ne constituent pas la réponse appropriée à cette question*, essentiellement pour trois raisons:

1. les obligations de dépense des provinces au titre de l'assurance hospitalière et médicale, de l'enseignement postsecondaire et d'autres programmes du même genre ne concernent pas uniquement les gouvernements provinciaux; ce sont des domaines d'intérêt national, dans lesquels une certaine présence fédérale est souhaitable;
2. le gouvernement fédéral doit conserver des sources de recettes suffisantes pour pouvoir gérer l'économie;
3. ce sont les provinces les plus riches, où la valeur des points d'impôt est la plus élevée—celles-là mêmes qui ont déjà un excédent budgétaire—qui verraient le plus augmenter leurs recettes à la faveur d'un transfert de sources de recettes, et en particulier de points d'impôt sur le revenu des particuliers.

Ce raisonnement conduit à la conclusion générale que, pour concevoir les relations fiscales des

*Sur le plan technique, un transfert de points d'impôt diffère d'un abattement fiscal. Dans le premier cas, le fisc fédéral «fait de la place» aux provinces en abaissant tout son barème de taux, et donc le rendement de l'impôt ou l'impôt fédéral de base. Un abattement fiscal équivaut par contre à un dégrèvement particulier qui intervient après la détermination de l'impôt fédéral de base.

prochaines années, il faut envisager des accords propices à l'équilibre des responsabilités partagées de dépense, plutôt qu'une division dans laquelle aucun transfert fédéral-provincial (à l'exception des paiements de péréquation) ne serait nécessaire.

Coordination économique et fiscale

Une autre dimension du fédéralisme fiscal est la coordination des politiques économiques et fiscales entre les deux ordres de gouvernement. Cette coordination est nécessaire si l'on veut que les mesures adoptées par un ordre de gouvernement ne neutralisent pas les initiatives prises par l'autre.

Au Canada, la coordination économique et fiscale prend surtout la forme de conférences des ministres des Finances et trésoriers. Depuis le début des années 70, cette conférence est convoquée au moins une fois par an, habituellement avant la période du budget, afin de passer en revue les perspectives économiques et fiscales.

Un domaine où la coordination est particulièrement importante est celui des impôts directs. Cela est apparu tout particulièrement dans les années 30, alors que les deux ordres de gouvernement établissaient des impôts directs sans grande harmonisation, en ce sens que les assiettes fiscales et la répartition du revenu imposable entre les provinces n'étaient guère coordonnées—avec le résultat que certains genres de revenu pouvaient être imposés à plus de 100 pour cent.

Pendant la guerre et juste après, l'harmonisation des impôts directs fut réalisée implicitement au moyen des ententes de location d'impôts. Depuis 1962, la coordination des impôts directs se fait par le biais des ententes de perception fiscale, dans le cadre desquelles le gouvernement fédéral perçoit pour le compte des provinces leurs impôts directs sur les particuliers et les sociétés. Les provinces qui ont souscrit aux ententes acceptent le régime fiscal fédéral comme base commune d'impôt direct. Les ententes comportent une formule de répartition du revenu des particuliers et des sociétés entre les provinces, de façon qu'aucun élément de revenu ne soit imposé par plus d'une province et que tous les revenus imposés par le gouvernement fédéral le soient également par au moins une province.

Depuis 1972, et plus particulièrement depuis trois ans, ces ententes sont soumises à certaines tensions en raison du désir contradictoire d'accroître la marge de manoeuvre des provinces, d'une part, et de conserver une certaine uniformité et une harmonie fiscale entre les diverses autorités, d'autre part. Les pressions en faveur de l'accroissement des droits des provinces viennent du fait que ces dernières, qui reçoivent dans leur ensemble plus de 40 pour cent du total des impôts sur le revenu des particuliers et 28 pour cent des impôts des sociétés, voudraient, de façon bien compréhensible, se servir de leur régime fiscal pour atteindre certains objectifs économiques et sociaux.

Au cours des dix dernières années, le gouvernement fédéral s'est montré sensible à ces préoccupations des provinces en acceptant d'appliquer diverses mesures fiscales telles que des crédits, des dégrèvements, des réductions d'impôt et un double barème d'imposition des sociétés. Cette multiplication de mesures particulières a eu plusieurs effets. En premier lieu, elle a rendu l'administration du régime fiscal plus complexe. En second lieu, elle a modifié d'une province à l'autre la progressivité du régime global d'impôts fédéraux et provinciaux. En troisième lieu, et chose la plus importante, elle a donné à chaque province la possibilité d'offrir aux entreprises des encouragements particuliers afin de stimuler l'activité économique sur leur territoire. Le régime fiscal fédéral prévoit bien des mesures de ce genre à l'échelle du pays et l'on peut comprendre que les provinces veuillent faire de même dans leur propre domaine de compétence. Cependant, si des initiatives de cet ordre étaient prises par une province, les autres pourraient être incitées à l'imiter. Il pourrait en résulter entre les provinces une concurrence fiscale qui, de l'avis du Groupe de travail, serait à terme dommageable pour tous les gouvernements.

Enfin, certaines provinces cherchent à instituer dans leur régime fiscal certaines mesures discriminatoires sur le plan régional. Cette tendance apparaît dans les encouragements offerts uniquement aux entreprises qui font affaire ou ont leur siège social dans une province particulière, ainsi que dans les mesures qui encouragent les particuliers à investir uniquement dans leur province de résidence. Ces mesures discriminatoires dressent des barrières fiscales qui font obstacle aux mouvements interprovinciaux de capitaux et risquent de

conduire à une concurrence fiscale préjudiciable à toutes les provinces. Le gouvernement fédéral a refusé jusqu'ici d'administrer des mesures de ce genre dans le cadre des ententes de perception fiscale. Le Groupe de travail craint que les provinces ne recourent de plus en plus à des mesures fiscales discriminatoires pour stimuler l'activité économique sur leur territoire et est d'avis, comme le gouvernement fédéral, que ces mesures ne devraient pas être permises dans le cadre des ententes de perception fiscale. Le chapitre VIII revient sur ces questions.

Notes du chapitre II

[1] Comité fédéral-provincial du régime fiscal, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

[2] *Ibid.*

[3] K.C. Wheare, *Federal Government*, troisième édition, p. 123, (traduction libre).

[4] Voir le rapport de l'Alberta, 12 juin 1981, p. 8.

[5] Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement, document de travail sur la Constitution, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

[6] Conférence fédérale-provinciale, octobre 1966, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Annexe II-A

Évolution historique de la répartition des recettes publiques entre l'administration fédérale et les administrations provinciales et locales

L'histoire du fédéralisme canadien témoigne de la nécessité de prévoir une souplesse considérable dans les modalités de partage des recettes. Lorsque les Pères de la Confédération rédigèrent l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), ils donnèrent au gouvernement fédéral le pouvoir de «prélever des deniers par tous modes ou systèmes de taxation» et, en particulier, le droit exclusif d'établir des droits de douane, lesquels représentaient à l'époque le gros des recettes des colonies. L'AANB autorisait les provinces à prélever des impôts directs et des recettes du domaine public. A l'exception des impôts fonciers, les impôts directs étaient chose rare au XIXe siècle et il était généralement convenu que les nouvelles provinces ne pourraient équilibrer leur budget à l'aide de pouvoirs d'imposition aussi restreints. Les auteurs de la constitution décidèrent donc que les ressources propres des provinces seraient complétées par des subventions fédérales. Le paiement de ces subventions était garanti par l'AANB et devait tenir lieu de règlement à l'égard de toute demande future susceptible d'être adressée au gouvernement central aux fins locales.

Pendant les premières années de la fédération, les subventions fédérales constituèrent nettement plus de la moitié de l'ensemble des recettes provinciales. Le gouvernement fédéral occupait donc une place prépondérante en matière d'impôts et de recettes. Pendant la période qui aboutit à la Première Guerre mondiale, les provinces, sous la pression d'obligations financières croissantes dues par exemple aux travaux de voirie, à l'enseignement et aux programmes sociaux, commencèrent à recourir davantage à leurs pouvoirs d'imposition, instituant des prélèvements nouveaux comme des impôts sur le revenu des particuliers (Colombie-Britannique, 1876 et Ile-du-Prince-Edouard, 1894), un impôt sur les bénéfices des sociétés (Québec, 1882) et des droits de succession (Ontario, 1892). En 1906, le gouvernement fédéral accepta d'accroître ses subventions statutaires aux provinces pour les aider à faire face à leurs responsabilités croissantes en matière de dépenses. Cela n'empêcha pas pour autant les provinces d'accroître de nouveau leurs impôts. Elles devinrent ainsi de moins en moins dépendantes financièrement du gouvernement fédéral. Entre 1880 et 1910, la proportion des recettes provinciales représentée par les subventions fédérales descendit de 50 à 26 pour cent[1].

Le déclenchement des hostilités provoqua un renversement de tendance en faveur du gouvernement fédéral. La forte augmentation des dépenses militaires nécessita l'établissement d'impôts nouveaux, notamment sur le revenu des particuliers et des sociétés. C'est ainsi que commença une période d'occupation conjointe des grands champs d'imposition.

Après la guerre, le gouvernement fédéral céda de nouveau le devant de la scène économique et financière. Les pouvoirs publics redonnèrent la priorité à des domaines tels que le réseau routier, l'enseignement et le bien-être social, qui relèvent principalement des provinces. Pendant toutes les années 20, les provinces et les municipalités mirent en oeuvre de grands programmes d'infrastructure nécessités par l'essor de l'électricité et de l'automobile.

Les provinces financèrent ces dépenses en créant de nouvelles sources de recettes telles que des monopoles de vente de l'alcool, des taxes sur l'essence ou des permis commerciaux. Les provinces des Prairies, qui à la différence des autres

n'avaient pas obtenu de droits sur les ressources minérales du sous-sol au moment de leur adhésion à la fédération, demandèrent que le gouvernement fédéral leur cède ces droits afin de disposer des mêmes pouvoirs financiers que les autres provinces. Le gouvernement fédéral y consentit en 1930, transférant ainsi aux provinces des Prairies ce qui devait devenir une source importante de recettes. Les subventions fédérales aux provinces augmentèrent sensiblement pendant cette période, mais les recettes propres des provinces augmentèrent encore plus vite, de sorte qu'en 1930 les subventions ne représentaient pas plus de 10 pour cent de l'ensemble des recettes provinciales. Cette année-là, les provinces et municipalités prises dans leur ensemble percevaient des recettes égales au double de celles du gouvernement fédéral.

La crise plongea les provinces et les municipalités dans les embarras financiers. Certaines des provinces de l'Ouest, en particulier, virent s'alourdir leurs dettes et diminuer leurs recettes, ce qui les mena à une situation catastrophique nécessitant une intervention fédérale. La plupart des provinces durent relever leur taux d'imposition et instituer de nouvelles formes d'impôt. Entre 1930 et 1940, le nombre des provinces qui imposaient le revenu des particuliers passa de trois à sept, tandis que celles qui imposaient les sociétés, de deux, passèrent à neuf. Les taxes sur les ventes au détail virent le jour, tandis que les droits de succession étaient majorés. Comme le produit des droits de douane avait diminué, le gouvernement fédéral fut lui aussi obligé d'introduire de nouveaux prélèvements fiscaux et de relever le taux des impôts existants. Les deux ordres de gouvernement recouraient donc à tous les moyens possibles pour accroître leurs recettes et ce, dans une absence totale de concertation—d'où le nom de «jungle fiscale» donné aux années 30.

Sous la pression des circonstances amenées par l'entrée du Canada dans la Deuxième Guerre mondiale, les provinces admirent la nécessité d'un pouvoir central fort, au moins tant que dureraient les hostilités. En 1941, elles s'engagèrent à ne pas percevoir d'impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés jusqu'à la conclusion de l'année qui suivrait la fin de la guerre. Moyennant quoi, le gouvernement fédéral s'engageait à leur verser un «loyer», c'est-à-dire un paiement les dédommageant de l'occupation exclusive des champs d'imposition directe des particuliers et des sociétés. Ce fut le début des ententes de *location d'impôts* entre les provinces et le gouvernement fédéral. Ces accords, auxquels toutes les provinces avaient souscrit en 1941, furent renouvelés par toutes les provinces sauf le Québec et l'Ontario en 1947 et par tous les gouvernements à l'exception de celui du Québec en 1952 et 1957. A cette date, le gouvernement fédéral institua un système d'*abattement d'impôt*, en s'engageant à réduire ses taux d'imposition directe dans une certaine proportion pour les contribuables d'une province qui ne voulait pas «louer» ses champs d'imposition directe. Cette mesure visait principalement à satisfaire le gouvernement du Québec, qui avait mis en place en 1954 son propre impôt sur le revenu des particuliers.

En 1962, le gouvernement fédéral proposa que les ententes de location d'impôts soient remplacées par un nouveau mécanisme offrant aux provinces une plus grande marge de manœuvre. Ces ententes firent ainsi place aux accords de perception fiscale, dans le cadre desquels les provinces adoptaient leur propre législation fiscale et le gouvernement fédéral prélevait leurs impôts gratuitement pour leur compte. Les provinces pouvaient ensuite imposer les taux qu'elles désiraient sans devoir établir leurs propres services de perception.

Simultanément, le gouvernement fédéral offrit de céder aux provinces un certain espace fiscal*, pour qu'elles puissent imposer particuliers et sociétés à des taux plus élevés sans pour autant alourdir le fardeau global des contribuables. Cette cession prit la forme d'abattements fiscaux. Le gouvernement fédéral proposa de réduire ses impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés de manière que les provinces puissent relever les leurs en conséquence, sans que le contribuable ait à payer plus d'impôts dans l'ensemble. Les abattements fiscaux étaient donc considérés comme un moyen de transférer un espace fiscal du gouvernement fédéral aux provinces**.

* «Espace fiscal» correspond dans ce document à *tax room*. Cette expression est plus parlante en anglais, puisqu'elle signifie littéralement «faire de la place» (à un autre ordre de gouvernement) dans un champ d'imposition donné.

* Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage de l'impôt fédéral de base. Un abattement d'un point de l'impôt sur le revenu des particuliers équivaut à une réduction de 1 pour cent de l'impôt fédéral de base. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés, la valeur de l'abattement est mesurée en points de pourcentage du revenu imposable des sociétés.

Aux termes des accords de perception fiscale de 1962, les abattements furent fixés d'abord à 16 pour cent de l'impôt fédéral de base sur le revenu des particuliers et à 9 pour cent du revenu imposable des sociétés. Des mesures furent prises pour augmenter le premier abattement d'année en année, jusqu'à ce qu'il atteigne 24 pour cent en 1966. Il fut encore majoré de quatre points en 1967 pour passer à 28 pour cent, tandis que l'abattement d'impôt sur le revenu des sociétés passait de 9 à 10 pour cent du revenu imposable. Cette dernière augmentation faisait partie des ressources fournies aux provinces au titre du nouveau programme qui visait à les aider à faire face aux coûts en augmentation rapide de l'enseignement postsecondaire.

Par ce transfert d'espace fiscal aux provinces sous forme d'abattements, le gouvernement fédéral reconnaissait que les besoins financiers croissants des provinces exigeaient un certain réaménagement de la répartition des recettes entre les deux ordres de gouvernement et que ce réaménagement ne devait pas entraîner une augmentation globale nette des impôts. Depuis 1966, le gouvernement fédéral a cependant maintenu que, si une administration avait besoin de recettes supplémentaires pour financer de nouveaux programmes de dépenses, elle devait relever ses impôts. Plus précisément, le gouvernement fédéral a régulièrement rejeté le principe voulant que, si les besoins financiers d'un ordre de gouvernement étaient constamment supérieurs à ses recettes, il cherche à corriger la situation en «partageant» son déficit avec l'autre ordre de gouvernement.

Les relèvements sucessifs d'abattements fédéraux de 1962 à 1967 ont permis aux provinces d'accroître sensiblement leurs recettes fiscales sans ajouter au fardeau de leurs contribuables. Depuis 1967, les provinces ont également profité de la liberté fiscale que leur laissaient les ententes de perception en accroissant leurs taux d'imposition directe. Ces mesures, combinées à la hausse des transferts fédéraux aux provinces, ont entraîné une modification importante de la répartition des recettes fiscales entre les deux ordres de gouvernement.

Note de l'annexe II-A

[1] M.A. Moore, J.H. Perry, Donald T. Beach, *Le financement de la fédération canadienne—Le premier siècle*, Toronto, Fondation canadienne d'étude fiscale, 1966, p. 133.

Annexe II-B

Accords fiscaux en matière de sécurité sociale

La sécurité sociale jusqu'à 1966

Au début du siècle, les programmes de soutien du revenu se bornaient principalement à l'indemnisation des accidents du travail, à l'aide (provinciale) aux mères chargées d'enfants et à certains secours municipaux. Les services sociaux étaient assurés par les établissements religieux et certains organismes bénévoles laïques. Cependant, l'industrialisation croissante, l'extension de l'économie de marché et le rétrécissement de la cellule familiale allaient faire apparaître de plus en plus la nécessité d'une assistance mieux organisée. En 1927, le gouvernement lançait le premier grand programme de subventions conditionnelles, qui prévoyait le partage des frais de l'assistance-vieillesse gérée par les provinces. Ce fut toutefois pendant la crise et la période de reconstruction de l'après-guerre que naquit le régime moderne d'accords fiscaux.

La dépression économique, en imposant aux municipalités des charges financières extraordinaires, obligea les provinces à intervenir davantage dans le domaine du bien-être social, qui avait jusque-là été municipal. Le gouvernement fédéral se vit alors contraint de fournir des subventions ponctuelles aux gouvernements provinciaux pris de court. Pour faire face aux besoins de l'ère, le Parlement vota en 1935 une Loi d'assurance-chômage. Celle-ci fut déclarée anticonstitutionnelle en 1937, mais ce recul ne devait être que temporaire puisqu'Ottawa, ayant obtenu le consentement des provinces à une modification constitutionnelle, pouvait faire adopter en 1940 une nouvelle loi sur l'assurance-chômage.

En 1937, des programmes de partage des frais semblables à ceux concernant les personnes âgées furent élargis à l'aide provinciale aux aveugles. D'importants organismes bénévoles laïcs comme les sociétés d'aide à l'enfance s'étaient déjà, à cette époque, solidement implantés dans la plupart des grandes agglomérations canadiennes.

L'élan décisif en faveur de l'assurance-chômage et des autres mesures de sécurité sociale fut sans doute imprimé par la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (commission Rowell-Sirois). Tout en recommandant la création d'un régime national d'assurance-chômage, la Commission affirma que c'était au gouvernement fédéral qu'il revenait d'assurer les revenus des personnes âgées. Les services sociaux, par contre, devaient rester du ressort des provinces, à cette importante réserve près que le gouvernement fédéral devait veiller au respect de normes nationales.

Nombre de ces recommandations, de même que les théories keynésiennes alors en vogue, inspirèrent dans les propositions du Livre vert de 1945, clé de voûte de la reconstruction d'après-guerre. C'est à la suite de ce Livre vert que les allocations familiales universelles furent instituées en 1945. En 1950, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes recommanda le versement d'une pension universelle de vieillesse à partir de 70 ans et d'une pension établie en fonction du revenu aux personnes de 65 à 70 ans. Le gouvernement fédéral, désirant financer la nouvelle pension au moyen d'un impôt spécifique, pensait qu'une modification constitutionnelle était nécessaire à cette fin; en effet, les tribunaux avaient considéré les régimes financés par l'État comme des programmes d'assurance entrant dans la catégorie des «droits de propriété et droits civils», reconnue par l'AANB comme de la compétence exclusive des provinces. Pour que la modification fasse l'unanimité, le gouvernement fédéral accepta de faire

figurer une condition voulant qu'aucune loi fédérale ne puisse limiter les pouvoirs des provinces à l'égard des pensions de vieillesse. La sécurité universelle de la vieillesse et le programme de partage des frais avec critère de revenus entrèrent en vigueur en 1952.

Entre-temps, les provinces avaient continué d'étendre leurs programmes de bien-être social et aidaient des personnes non visées par le partage des frais. On peut dire que les provinces, sauf peut-être le Québec, avaient commencé à considérer le partage des frais de l'assistance sociale comme une obligation fédérale. En grande partie pour répondre à la demande des provinces, divers régimes catégoriels à frais partagés furent lancés dans les années 50:

> En 1951 le gouvernement fédéral instaura une allocation aux aveugles assortie d'un critère de revenu, analogue à l'assistance-vieillesse. Il versait aux provinces 75 p. 100 du coût des allocations (plafonnnées à $40 par mois) accordées aux aveugles de 21 ans ou plus répondant aux conditions prévues de revenu.
>
> La Loi de 1954 sur les invalides prévoyait une aide fédérale aux provinces à raison de 50 p. 100 du coût des allocations (plafonnées à $40 par mois) versées aux personnes de 18 ans et plus atteintes d'incapacité totale et permanente et répondant à un critère de revenu, à l'exclusion des aveugles et invalides accidentés du travail.

La Loi sur l'assurance-chômage de 1956 prévoyait pour la première fois le remboursement aux provinces contractantes de 50 pour cent des sommes consacrées par elles et par leurs municipalités aux secours financiers aux chômeurs dans le besoin. En 1957, le partage des frais fut étendu tant aux personnes employables qu'aux autres.

> Cette législation a été adoptée à l'insistance des provinces, qui ont demandé au gouvernement fédéral de mettre en œuvre un programme d'assistance sociale complémentaire à l'intention des personnes mises provisoirement en chômage par la récession économique de 1954. Il n'était pas prévu de plafond au montant de l'aide faisant l'objet de la participation fédérale; il n'était pas prévu non plus de critère de revenu[1].

C'est ainsi que les années 1950 ont vu s'accroître le rôle de coordination du régime de sécurité sociale joué par le gouvernement fédéral. Quand il n'y avait pas création de programmes fédéraux directs, on recourait aux accords fiscaux, et principalement au partage des frais, pour que des programmes comparables existent partout au Canada. Comme on le verra à la prochaine section, l'assurance-hospitalisation adoptée en 1958 a été le premier grand domaine de partage des frais en dehors de la sécurité de revenu. Mais, vers la fin des années 50, un certain mécontentement se faisait jour au Québec. La Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (commission Tremblay) fit valoir que tout le secteur de la sécurité sociale, y compris les indemnités aux anciens combattants et l'assurance-chômage, relevait de la compétence exclusive des provinces.

Lors de la Révolution tranquille au Québec, les efforts fédéraux de coordination du régime de sécurité sociale au Canada se heurtèrent à une résistance accrue. Cette dernière tenait cependant autant à des divergences de vues fédérales-provinciales sur la conception des programmes qu'à la question de compétence proprement dite.

En 1963, le gouvernement fédéral entreprit de rechercher un consensus sur un régime national de pensions. Il s'ensuivit une longue série de conférences fédérales-provinciales, marquées par l'opposition aussi bien de l'Ontario que du Québec au projet fédéral. Les débats consacrés aux pensions débouchèrent sur un ensemble complexe de dispositions portant sur la totalité du régime de sécurité sociale au Canada, ainsi que sur d'autres accords fiscaux. Les provinces se virent notamment offrir la possibilité de se retirer des programmes fédéraux moyennant un dédommagement sous forme d'abattement fiscal. Au cours des négociations, le gouvernement fédéral présenta son propre programme d'allocations aux jeunes, à peu près identique à celui que le Québec avait lancé quelques années plus tôt. Les impôts fédéraux perçus au Québec furent réduits de trois points, les impôts provinciaux étant relevés d'autant pour tenir compte du coût du programme québécois. Il fut également convenu que la faculté de non-participation serait étendue aux programmes à frais partagés mis au point pendant les années 50. Le gouvernement fédéral obtint l'accord unanime des provinces pour modifier l'AANB de manière à pouvoir verser des pensions aux invalides et aux veuves aussi bien qu'aux personnes âgées.

Lorsque les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec entrèrent en vigueur, en 1966,

la Loi sur la sécurité de la vieillesse fut également modifiée pour permettre au gouvernement fédéral de verser directement le supplément de revenu garanti. C'était là le premier (et, jusqu'à l'adoption en 1978 du crédit d'impôt pour enfants, le seul) programme de soutien du revenu à gestion fédérale au Canada.

En 1965, le Parlement avait adopté la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires), qui donnait aux provinces la possibilité de se retirer programmes fédéraux de subventions conditionnelles moyennant les abattements fiscaux suivants:

Assurance-hospitalisation—14 points

Assistance aux personnes âgées, aveugles et invalides—2 points

Assurance-chômage—2 points

Formation professionnelle—1 point

Subventions de santé—1 point

Les provinces désireuses de se retirer recevaient la garantie que, si le transfert fiscal devait être inférieur au montant qu'elles auraient reçu en continuant de participer aux programmes conditionnels, la différence leur serait versée en espèces. Malgré la générosité de cette offre, seul le Québec accepta le transfert fiscal. En 1966, l'offre de non-participation fut réitérée et assortie de nouvelles dispositions en matière d'enseignement postsecondaire et de péréquation, entre autres mesures. Le Québec resta la seule province non participante. Le gouvernement fédéral retira son offre en 1969 pour se donner le temps d'évaluer les effets de la réforme fiscale.

Le Régime d'assistance publique du Canada

En 1965, les gouvernements fédéral et provinciaux entamèrent une série d'entretiens sur la réforme des accords de partage des frais. De ces négociations devait sortir le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) de 1966, qui regroupait et développait les dispositions des programmes catégoriels antérieurs à frais partagés, et comportait pour la première fois une participation fédérale aux dépenses provinciales de services sociaux. Un comité interprovincial de fonctionnaires relate en ces termes l'instauration du Régime d'assistance publique du Canada:

> Le Régime d'assistance publique du Canada, adopté en 1966, remplaça les programmes suivants: l'assistance-chômage, l'assistance-vieillesse, les allocations aux aveugles et les allocations aux invalides. A l'instar de ces programmes, ce régime liait le pouvoir législatif des provinces et le pouvoir de dépenser du Parlement. L'assistance allait être procurée par les provinces. La participation aux frais comprenait aussi les allocations aux mères, les services de protection de l'enfance et les services de bien-être social ainsi que les services de santé non assurés pour les personnes dans le besoin ou fortement susceptibles de le devenir.
>
> La participation fédérale aux frais s'appuyait maintenant sur une vérification des besoins plutôt que sur la vérification des ressources, et les coûts administratifs faisaient l'objet d'un partage.
>
> Le Régime d'assistance publique du Canada était un programme d'envergure et sans doute le produit le plus cohérent issu des relations fédérales-provinciales au cours de la décennie. Son contenu s'inspirait du rapport du Comité québécois sur l'assistance publique (rapport Boucher), même si celui-ci avait recommandé le retrait du fédéral de ce secteur. A la fin des années 60, le Régime d'assistance publique du Canada et ses arrangements de partage des frais assuraient le développement considérable des programmes provinciaux du bien-être. En fait, seuls les programmes d'allocations familiales supplémentaires de Terre-Neuve et du Québec ne faisaient pas partie de ces arrangements. Le Régime d'assistance publique du Canada permit donc à la plupart des provinces de réunir les divers programmes provinciaux et minicipaux de soutien du revenu en un seul système. Créé pour éliminer les causes de la pauvreté, il favorisa la prolifération des services d'assistance sociale.
>
> Les deux paliers de gouvernement étaient responsables de ce régime, qui constituait une étape nécessaire à la consolidation des diverses mesures catégorielles de partage des frais adoptées au cours de la décennie précédente. Des consultations intenses entre les deux paliers de gouvernement, menées pendant la phase de formulation, ont conduit à l'établissement des principes fondamentaux du régime.[2]

Le RAPC permet donc au gouvernement fédéral de rembourser aux provinces et aux municipalités 50 pour cent du coût de l'assistance sociale (bien-être social) et des services sociaux offerts aux personnes nécessiteuses ou à celles qui risquent de le devenir faute de ces services. Une personne ou une famille «nécessiteuse» a un actif inférieur à un plafond prescrit et des besoins qui dépassent ses

ressources financières. Le RAPC prévoit aussi le partage des frais des projets d'adaptation au travail destinés à améliorer les perspectives d'emploi des personnes qui ont un mal particulier à trouver et à conserver un travail.

Le RAPC ainsi que les dispositions connexes (notamment la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides), se sont traduits, à la fin des années 60, par le développement rapide des programmes provinciaux de services sociaux et d'assistance sociale. Au début des années 70, toutefois, certaines provinces se sont mises à s'affranchir des limites fixées dans le RAPC, en vertu duquel, notamment, seuls les services offerts aux personnes nécessiteuses ou susceptibles de le devenir peuvent faire l'objet d'un partage des frais. Dès 1970, un livre blanc du gouvernement fédéral intitulé *La sécurité de revenu au Canada* faisait ressortir cette carence du RAPC, dont il proposait la modification.

> ...L'étendue et le progrès de ces services n'ont pas permis d'atteindre le niveau requis pour répondre aux objectifs de Régime.
>
> Cette carence des services est particulièrement marquée dans le domaine des services de garderie et d'aides familiales...
>
> L'accès à ces services est d'ailleurs nécessaire à d'autres personnes à faible revenu. L'examen des besoins, actuellement utilisé en vertu du Régime, pourrait être remplacé par un examen simplifié du revenu. Ainsi, les services fournis seraient payés par les familles en fonction de leur revenu.
>
> Des discussions sur l'établissement d'un examen du revenu de cette nature, pour le financement des services de garderie et de ménagère-visiteuse, et sur les changements du Régime d'assistance publique du Canada qui seraient nécessaires pour cela, auront lieu avec les provinces.[3]

Au cours des années 1970, les programmes provinciaux de sécurité sociale continuèrent à se développer en grande partie en-dehors d'un cadre national:

> Les provinces commencèrent à instaurer des programmes pour compléter ceux de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. La Colombie-Britannique fut la première province à adopter un programme provincial de supplément pour les personnes âgées; peu après d'autres provinces firent de même. Après des négociations complexes et généralement bilatérales, les provinces obtinrent que les coûts de ces programmes soient partageables, mais en partie seulement. Les provinces établirent aussi des programmes portant entre autres sur les médicaments, les garderies, les soins dentaires, les ambulances, les soins à domicile et en clinique. Ces programmes n'étaient pas spécifiquement prévus par les dispositions du Régime d'assistance publique du Canada sur la justification des besoins et certains d'entre eux furent exclus du partage des frais.[4]

En 1974, la Saskatchewan institua le premier régime général d'appoint en fonction du revenu au Canada, appelé régime de revenu familial (*Family Income Plan*) (RRF). Le RRF verse aux familles dont le revenu ne dépasse pas un certain maximum une aide financière pour chaque enfant. A mesure que le revenu augmente, ces prestations diminuent. Les bénéficiaires du RRF subissent un examen de leurs besoins («*needs test*»), même si leurs prestations n'en dépendent pas. Le RAPC assure 50 pour cent du financement des coûts occasionnés par les bénéficiaires dont les besoins satisfont aux critères «fictifs» de l'examen. En 1979, le Québec adopta un régime de supplément du revenu gagné, dont les frais ne sont pas partagés au titre du RAPC, principalement parce que le Québec refuse d'appliquer un critère fictif de besoin. En 1981, le Manitoba devenait la troisième province à adopter un régime général de supplément du revenu, le Programme de soutien du revenu pour enfants. Ce programme analogue au RRF donnera sans doute droit au partage des frais dans les mêmes conditions.

Le système de sécurité sociale au Canada est donc devenu plus complexe et moins intégré au cours de la dernière décennie. Conscient de la nécessité d'imprimer une orientation globale à la réforme, et en réponse aux demandes des provinces, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social commanda un réexamen approfondi du système de sécurité sociale au Canada s'inspirant du Livre orange *Document de travail sur la sécurité sociale*. La conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social confia à un organisme spécial la révision de la sécurité sociale au Canada. Cette révision prit fin en 1976. On recommandait l'adoption d'une nouvelle loi sur les services sociaux (LSS), le bill C-57, afin de remplacer les dispositions du RAPC (et de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides) en matière de *services sociaux*. La LSS aurait élargi les conditions d'admissibilité tout en maintenant le partage des frais à raison de 50 pour cent. Toutefois, certaines provinces (le Québec et l'Ontario)

ainsi qu'une bonne partie de l'administration fédérale considéraient que le partage des frais des services sociaux, domaine relevant incontestablement de la compétence des provinces, n'était pas fondé. Aussi le projet de LSS fut-il retiré, pour être remplacé par le bill C-55, projet de Loi sur le financement des services sociaux (LFSS).

La LFSS aurait assuré le financement global des services sociaux, de la même façon que le FPE pour les services de santé. Les provinces auraient eu à fournir des renseignements d'ordre statistique et à éviter toute restriction fondée sur le lieu de résidence. Ce projet de loi se serait aussi traduit par une augmentation importante des transferts fédéraux aux provinces. Certaines provinces, malgré une opposition de principe au financement global, étaient disposées à accepter la LFSS faute de solution de rechange. Toutefois, le gouvernement fédéral retira le projet de LFSS en novembre 1978 dans le cadre de sa politique de restriction des dépenses.

Dans le domaine de *l'assistance sociale*, le réexamen de la sécurité sociale déboucha sur une proposition de programme à frais partagés de supplément et de soutien du revenu. L'élément soutien du revenu visait à venir en aide aux personnes n'ayant guère ou pas d'autres revenus. Les dispositions de partage des frais étaient analogues à celles du RAPC. L'élément supplément du revenu était destiné aux travailleurs indigents et devait être financé aux deux tiers par le gouvernement fédéral et au tiers par les provinces. Le gouvernement fédéral considère qu'à la différence des services sociaux, la redistribution du revenu relève des deux ordres de gouvernement. Par conséquent, les autorités fédérales ne voyaient pas dans cette proposition de partage des frais une utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans un domaine de compétence provinciale. Certaines provinces, notamment le Québec, n'interprétaient pas de cette façon la division des pouvoirs. A cause de ces divergences et aussi pour des raisons d'ordre fiscal, on n'obtint pas auprès des provinces un appui suffisant pour donner suite à la proposition, qui fut retirée en août 1976.

Le RAPC de 1966 reste donc le cadre du partage des frais des programmes provinciaux d'assistance et de services sociaux, bien que les gouvernements fédéral et provinciaux en reconnaissent les lacunes. A l'instar des provinces, le gouvernement fédéral s'est mis à utiliser le régime de l'impôt sur le revenu pour faire ses propres expériences de supplément du revenu (crédit d'impôt remboursable pour enfants).

Le réexamen de la sécurité sociale n'ayant pas produit les résultats escomptés, le gouvernement fédéral et les provinces ont cessé de se consulter pendant quelques années sur la réforme du système. Ce réexamen s'est cependant traduit par une amélioration générale de la capacité de planification des ministères provinciaux chargés des services sociaux. En 1978, les ministres des provinces ont établi un groupe de travail interprovincial chargé de faire rapport sur l'ensemble du régime de sécurité sociale. Le rapport de ce groupe de travail sur le régime de sécurité sociale au Canada fut publié en 1980, et suscita un intérêt nouveau pour une réforme du régime.

En 1980 a été créé un groupe de travail fédéral-provincial chargé d'étudier le RAPC et la LRPI et notamment de cerner les domaines où une plus grande souplesse s'impose tout particulièrement sans entraîner pour autant une augmentation importante des coûts. Au moment de la rédaction de ce rapport, le groupe de travail n'avait pas encore rendu public le fruit de ses travaux. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, témoignant devant le Groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, a toutefois indiqué que l'étude s'était avérée harmonieuse et productive.

Notes de l'annexe II-B

[1] Rapport rédigé pour le groupe d'étude interprovincial sur l'administration de la sécurité sociale pour la conférence interprovinciale des ministres responsables des services sociaux, *Le régime de sécurité du revenu du Canada*, Ottawa, 1980, p. 21.

[2] Ibid, p. 26.

[3] Santé et Bien-être social Canada, *La sécurité de revenu au Canada* (Ottawa, 1970), p. 99.

[4] *Le régime de sécurité de revenu au Canada*, p. 29.

Annexe II-C

Les Programmes de santé

Comme dans nombre d'autres domaines de la vie publique, l'histoire des accords fiscaux en matière de santé commence avec le «livre vert» fédéral présenté en 1945 à la Conférence entre le Dominion et les provinces sur la reconstruction. On proposait aux gouvernements provinciaux une aide financière pour la mise sur pied à l'échelle nationale d'un programme global d'assurance-santé. Ces propositions furent rejetées à la conférence, mais le gouvernement fédéral posa les jalons d'un régime national d'assurance-maladie en adoptant en 1948 un programme de subventions générales dans le domaine de la santé. Ces subventions favorisèrent des progrès des services provinciaux de santé publique ainsi que l'établissement dans les hôpitaux d'un système comptable normalisé, le perfectionnement des services diagnostiques et, par l'intermédiaire d'une subvention à la construction des hôpitaux, l'amélioration des installations.

En janvier 1956, le gouvernement fédéral présenta aux provinces des propositions concrètes visant à instituer par étapes un programme d'assurance-santé, donnant la priorité à l'assurance-hospitalisation et aux services diagnostiques. Lors de sa promulgation en 1957, on prévoyait que la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques entrerait en vigueur lorsqu'une majorité de provinces représentant la majorité de la population canadienne accepterait d'appliquer des régimes d'assurance-hospitalisation admissibles aux termes de la loi. Cependant, quand M. John G. Diefenbaker devint Premier ministre, on supprima la disposition limitative, ce qui permit au gouvernement fédéral de mettre en oeuvre le programme d'assurance-hospitalisation à compter du 1er juillet 1958.

Comme en témoigne la Commission royale sur les services de santé (commission Hall, 1961-1965), la décision fédérale de 1956 de mettre en oeuvre un programme national d'assurance-hospitalisation s'explique par plusieurs facteurs. Il existait déjà des régimes provinciaux efficaces en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, un régime provincial-municipal plus restreint mais en pleine expansion en Alberta et un régime à Terre-Neuve. Il fallait aussi compter des régimes importants comme celui de la Croix bleue qui, même s'ils ne pouvaient s'adresser à toute la population (en Ontario, la Croix bleue n'assurait que 40 pour cent de la population en 1956), étaient bien conçus.

Un autre facteur était l'augmentation graduelle du nombre de lits et des effectifs dans les hôpitaux, grâce, en partie, aux subventions à la construction des hôpitaux et aux autres subventions du domaine de la santé.

Les gouvernements provinciaux et les municipalités étaient aux prises avec des demandes importantes et continuelles d'accroissement de subventions aux hôpitaux, en dépit des paiements d'avance volontaires et des assurances privées. Même en Ontario, les deux tiers seulement de la population étaient protégés par une assurance médicale qui, dans la plupart des cas, était insuffisante. Les hôpitaux connaissaient également, dans l'ensemble, de sérieuses difficultés financières.

Quatre provinces, Terre-Neuve, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, administraient déjà des régimes d'assurance-hospitalisation lorsque la loi fut adoptée en 1957. Ces provinces, augmentées du Manitoba, conclurent des ententes avec le gouvernement fédéral le 1er juillet 1958. L'Île-du-Prince-Edouard, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario firent

de même en 1959, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon en 1960, de même que le Québec en 1961.

Voici un aperçu des principaux éléments du programme d'assurance-hospitalisation:

- Il s'agit d'un programme fédéral-provincial qui reconnaît le statut constitutionnel des provinces et leur laisse toute responsabilité d'administration.
- Les services assurés au titre de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques sont en gros tous les services internes habituellement offerts dans un hôpital de soins de convalescence ou pour malades chroniques, mais non dans les hôpitaux psychiatriques, les sanatoriums, les maisons de repos, les foyers pour personnes âgées, les infirmeries et les autres établissements qui dispensent des soins de garde.
- Le programme est fondé sur le principe de la protection universelle de tous les citoyens à des conditions uniformes, quels que soient l'âge, le sexe, l'état physique ou la situation économique. (Des interprétations ultérieures de l'«uniformité» des conditions ont eu tendance à en limiter l'application par le biais, par exemple, d'exonérations de primes fondées sur l'âge ou d'une tarification différant selon l'âge.) Il facilite également la transférabilité des prestations d'une province à l'autre.
- La formule de partage des frais accorde à chaque province, pour les services internes, une subvention par habitant égale au quart du coût national par habitant, plus un quart du coût provincial par tête. La contribution fédérale est donc plus importante, proportionnellement, dans les provinces où les coûts sont moins élevés.
- La Loi ne porte pas uniquement sur le mécanisme de financement; elle stipule également que chaque province doit indiquer les moyens par lesquels elle se propose d'octroyer les permis, de procéder aux inspections et de surveiller les normes applicables aux hôpitaux. La Loi est tout d'abord l'expression législative du droit des citoyens aux services dont ils ont besoin et, en second lieu, un mécanisme financier facilitant le paiement de ces services.

Une province peut aussi, à son choix, partager les frais des services externes. Si l'éventail des services externes assurés varie encore d'une province à l'autre, ils se sont notablement étendus et uniformisés au cours de la décennie qui a suivi la mise en vigueur du programme.

Au cours des années 30 et 40, un certain nombre de régimes d'assurance médicale avaient vu le jour sous l'égide des sociétés médicales. Ces régimes, qui accordaient une protection globale à l'égard des services de médecin, étaient connus sous le nom de «plans de service»; les montants versés aux médecins par le régime étaient acceptés pour solde de tout compte. Le «plan de service» connut beaucoup de succès auprès du public et des médecins. Il n'est donc pas surprenant qu'on en ait tenu compte plus tard dans le programme de soins médicaux.

En 1959, le Premier ministre de la Saskatchewan, l'hon. T.C. Douglas, annonça que son gouvernement se proposait d'établir un programme global de soins médicaux fondé sur cinq grands principes: précompte, protection universelle, haute qualité des services, administration par un organisme public responsable devant la législature provinciale et forme acceptable tant pour ceux qui offriraient les services que pour ceux qui les recevraient. La loi reflétant ces principes fut adoptée en novembre 1961, son entrée en vigueur étant prévue pour le 1er juillet 1962.

Le 1er juillet 1962, le Collège des médecins et chirurgiens de la province retirait tous les services médicaux, à l'exception des soins d'urgence, jusqu'à ce qu'on accède à certaines demandes. Les services ne reprirent que le 23 juillet 1962, après qu'un accord eut été conclu entre le gouvernement et le Collège moyennant des compromis de part et d'autre. Le gouvernement reconnaissait le droit des médecins à ne pas participer au régime et à facturer directement les patients. Les médecins, de leur côté, reconnaissaient au gouvernement le droit de mettre en oeuvre un régime universel, la province acceptant de conserver les organismes d'assurance-maladie volontaire comme intermédiaires dans l'instruction des demandes.

Avant l'entrée en vigueur du programme de soins médicaux, trois autres provinces (l'Alberta,

la Colombie-Britannique et l'Ontario) adoptèrent certaines mesures législatives dans le domaine des soins médicaux, sans toutefois essayer comme la Saskatchewan d'imposer l'universalité.

Créée en 1961, la Commission royale sur les services de santé effectua au cours des années qui suivirent l'étude la plus complète entreprise à ce jour pour déterminer les besoins futurs des Canadiens en matière de soins médicaux et de trouver les moyens d'y répondre. La Commission recommanda l'adoption d'un programme qui garantirait à quasiment tous les Canadiens l'accès aux soins médicaux nécessaires sans avoir à payer des honoraires. Ces recommandations devaient constituer l'ossature du programme d'assurance-soins médicaux.

Au cours de la conférence des Premiers ministres de 1965, le très hon. Lester B. Pearson annonça que le gouvernement était prêt à payer aux provinces environ la moitié du coût national des services médicaux assurés. Les régimes provinciaux d'assurance-maladie devaient pour cela respecter les quatre principes suivants:

1. les prestations devaient correspondre en gros à tous les services fournis par les médecins, tant généralistes que spécialistes—la possibilité d'une extention de la contribution fédérale à un plus vaste éventail de services devant faire l'objet de débats ultérieurs;
2. le régime devait être offert à tous les résidants admissibles de la province à des conditions uniformes;
3. le régime devait être administré dans le secteur public, soit directement par le gouvernement provincial ou par un organisme public entièrement responsable devant celui-ci;
4. le régime devait garantir la transférabilité totale des prestations aux assurés se trouvant momentanément en dehors de la province ou déménageant dans une autre province.

A la suite de la conférence des Premiers ministres de 1965, deux conférences fédérales-provinciales réunirent les ministres de la Santé, qui y discutèrent des propositions fédérales de programme de soins médicaux. Une seule province (l'Alberta) s'opposa au programme proposé en alléguant que les compagnies privées d'assurance-maladie à but lucratif seraient reléguées au rôle d'agences dans ce régime financé par l'Etat. Pour qu'une province ait droit aux contributions fédérales, il fallait que 90 pour cent des résidents admissibles soient assurés. Plusieurs provinces exprimèrent leur préférence pour une application plus graduelle. Cette préférence s'expliquait surtout par les problèmes de mise en place de l'administration du régime, et non par une opposition de principe à l'universalité. Toutefois, plusieurs trésoriers provinciaux se déclarèrent préoccupés par le calendrier de mise en oeuvre du programme et ses effets sur les priorités provinciales.

La Loi sur les soins médicaux fut présentée à la Chambre des communes le 12 juillet 1966. Dans ses grandes lignes, le projet de loi respectait les principes énoncés précédemment, mais il comprenait aussi des éléments nouveaux. Le premier était que la participation fédérale devait être établie en fonction du coût national par habitant, calculé à partir des frais enregistrés dans les provinces participantes plutôt que dans toutes les provinces.

Deuxième élément nouveau, la définition de l'administration publique fut élargie pour permettre aux organismes privés d'assurance à but non lucratif de jouer un rôle limité dans l'administration du régime provincial. L'entrée en vigueur du programme de soins médicaux fut tout d'abord fixée au 1er juillet 1967. Toutefois, après consultation des provinces, le gouvernement fédéral décida, en septembre 1966, de la repousser au 1er juillet 1968 au plus tard, en raison du climat économique. La Loi sur les soins médicaux fut adoptée par la Chambre des communes le 8 décembre 1966, deux députés seulement ayant voté contre, en troisième lecture, et 177 en faveur du projet.

Le Programme des soins médicaux suscita le même genre de participation que les autres programmes à frais partagés en matière de santé et de bien-être, quelques provinces y souscrivant dès le début tandis que les autres y adhéraient lorsque leurs priorités le permettaient. Les dix provinces instaurèrent des régimes de soins médicaux dans les deux ans et demi qui suivirent l'application du programme national, les Territoires du Nord-ouest et le Yukon leur emboîtant le pas en 1971 et 1972 respectivement.

La mise en œuvre du Programme de soins médicaux ne se fit pas sans heurts. Le ministre de la

Santé de l'Alberta, M. J. Donovan Ross, et le trésorier de l'Ontario, M. Charles MacNaughton, clamèrent leur mécontentement devant cet usage du pouvoir fédéral de dépenser. M. MacNaughton se préoccupait tout particulièrement du financement. Il n'aimait pas la formule de partage des frais et aurait préféré que chaque province fût remboursée de la moitié de ses coûts réels. Il aurait également souhaité qu'on procèdât à une réaffectation importante des recettes en faveur des provinces, avant de mettre en oeuvre le Programme de soins médicaux. Quant à M. Ross, il s'élevait contre l'éviction des compagnies privées d'assurance à but lucratif.

Dans la plupart des provinces, des tensions considérables se manifestèrent au cours des négociations entre le gouvernement provincial et les associations médicales, alors que celui-là se préparait à instituer son régime. Heureusement, à une exception notable près, il n'y eut pas de grève des médecins comme en Saskatchewan en 1962. Seul le Québec eut à faire face au retrait des spécialistes avant la mise en vigueur du régime d'assurance-maladie, le 1er novembre 1970.

Le contexte entourant l'instauration de l'assurance-maladie n'était pas le même au Québec que dans le reste du Canada en général. Pendant les années 1960, le Québec était la seule province à ne pas avoir de régime à précompte, et aucun barème provincial d'honoraires ne permettait d'uniformiser les tarifs des médecins. Il existait au Québec un nombre disproportionné de spécialistes par rapport aux généralistes, et l'association provinciale des médecins n'y est pas, comme dans les autres provinces, l'organisme de négociation de la profession. Spécialistes et généralistes constituent des groupes de négociation distincts, se désignant syndicats.

Au cours de l'été 1970, le gouvernement québécois décida que les médecins ne pourraient se dissocier du régime provincial sans priver les patients assurés de leurs droits. Le syndicat des spécialistes lança alors, le 8 octobre, un mot d'ordre de retrait des services, exception faite des services d'urgence dans certains hôpitaux. Les spécialistes retournèrent au travail le 18 octobre 1970 sans avoir obtenu de concessions réelles.

Lors de la conférence de décembre 1970 des ministres de la Santé, le gouvernement fédéral laissa entendre que le financement des services de santé pourrait être restructuré. On pensait qu'une souplesse accrue donnerait peut-être aux provinces de meilleures chances de mettre au point des solutions de rechange moins coûteuses et d'adapter le régime à leurs besoins particuliers.

C'est en 1973 que le gouvernement fédéral proposa officiellement aux provinces un nouveau mode de financement des services de santé. L'offre comportait une formule de financement global par tête d'habitant rattachée à la croissance du Produit national brut, ainsi qu'un fonds de restructuration. Elle prévoyait également un partage des risques, le gouvernement fédéral offrant d'accroître son aide si les coûts provinciaux grimpaient rapidement. Les régimes provinciaux devaient cependant continuer de se conformer aux normes nationales de protection complète, d'accessibilité, d'universalité et de transférabilité. En 1974, toutefois, les provinces repoussèrent unanimement l'offre fédérale.

Selon la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, le gouvernement fédéral ne peut dénoncer les accords existants et négocier de nouvelles dispositions sans donner un préavis de cinq ans. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Marc Lalonde, avertit les provinces en juillet 1975 que les accords prendraient fin le 15 juillet 1980.

Parallèlement, le Ministre assura aux provinces que ce préavis ne devait pas être interprété comme un désir de supprimer l'aide financière fédérale aux services de soins hospitaliers à l'expiration du délai de cinq ans. Il disait espérer l'entrée en vigueur de nouveaux accords de financement à cette date, sinon plus tôt.

Le budget de 1975 fixa un plafond au taux de croissance des contributions par tête d'habitant que versait le gouvernement fédéral aux provinces au titre de la Loi sur les soins médicaux. Pour l'exercice 1976-1977, ce plafond fut établi à 113 pour cent des contributions de 1975-1976.

En 1977, les mécanismes fiscaux fédéraux portant sur l'assurance médicale et hospitalière avaient atteint leur principal objectif, qui était d'instaurer au Canada un système universel et complet d'assurance-santé. Dès lors, la raison d'être de ces mécanismes sous leur forme particu-

lière disparaissait en grande partie. Notamment, les coûts des programmes étaient désormais relativement bien compris et l'opposition organisée à ces programmes avait cessé. Le rôle de chef de file joué par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire des programmes à frais partagés dans le but d'instituer un système national d'assurance médicale ne semblait plus nécessaire.

Les mécanismes fiscaux antérieurs perdant de leur nécessité, les problèmes n'en devinrent que plus apparents. Ainsi, les provinces critiquèrent la rigidité du système (souvent en demandant simultanément son extension) tandis que, comme nous l'avons noté, le gouvernement fédéral prenait des mesures afin de mieux garder la maîtrise de ses dépenses. Ces problèmes et la façon dont ils ont été abordés sont évoqués au chapitre III.

Annexe II-D

Évolution de l'aide fédérale à l'enseignement au Canada*

Les débuts

A l'époque de la Confédération, le gouvernement fédéral ne jouait aucun rôle dans l'enseignement. Suivant les conditions fixée à la Confédération en 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confiait ce domaine aux provinces. A cette époque, les pouvoirs publics ne s'occupaient que de l'enseignement primaire. Les établissements secondaires, généralement dirigés par des organismes religieux, étaient réservés à la formation des futures élites. Cependant, l'évolution sociale et économique des cent années suivantes devait amener le gouvernement fédéral à jouer dans l'enseignement un rôle de plus en plus actif. C'est ainsi qu'il répondit aux besoins nés de l'industrialisation au début du siècle, à ceux des anciens combattants de retour de la guerre et à l'afflux des candidats à l'enseignement postsecondaire dans les années soixante. Ces évènements parmi d'autres, en imposant de fortes tensions aux capacités de prestation de l'enseignement, conduisirent le gouvernement fédéral à accentuer son intervention.

La participation fédérale remonte à 1876, date à laquelle, pour former plus d'officiers canadiens, on fonda le collège militaire royal de Kingston. Puis, en 1885, 150,000 acres furent attribués à l'Université du Manitoba pour servir à ses immobilisations et à la production permanente d'un revenu.

Au début du XXe siècle, un mouvement en faveur d'une réforme de l'enseignement fit sentir ses effets au niveau fédéral. En réponse aux demandes d'intervention des entreprises et des travailleurs, le gouvernement fédéral institua en 1910 une Commission royale sur la formation industrielle et l'enseignement professionnel.

Les travaux de la commission débouchèrent sur l'adoption de la Loi d'encouragement à l'agriculture en 1912 et de la Loi d'instruction agricole en 1913. La première prévoyait des subventions aux provinces pour promouvoir l'enseignement et les techniques agricoles; la seconde apportait un soutien précis à l'enseignement, sous la forme d'une aide directe aux trois écoles vétérinaires existantes et d'une assistance indirecte (par l'intermédiaire des provinces) aux collèges d'agriculture.

En 1919, le gouvernement fédéral, en consultation avec les provinces, instaurait la Loi d'enseignement technique, par laquelle il s'engageait à consacrer $10 millions, sur une période de dix ans, à l'amélioration de l'enseignement professionnel, technique et industriel au Canada—dans la limite des sommes dépensées annuellement par chaque gouvernement provincial au titre de l'enseignement technique.

Des difficultés surgirent: d'une part, la Loi était mal administrée. D'autre part, comme les fonds accordés à chaque province étaient fonction de sa propension à dépenser dans le secteur considéré, les provinces les plus pauvres n'étaient guère en mesure de profiter pleinement des sommes disponibles. Ainsi, lorsque la loi vint à expiration (en 1929), l'Ontario était la seule province à avoir entièrement bénéficié des fonds prévus. Il fallut prolonger les délais pour permettre aux autres provinces de faire usage de leurs «crédits».

*Cet exposé s'inspire largement d'un document rédigé par le Secrétariat d'État pour le gouvernement du Canada, qui le présenta à l'Organisation de coopération et de développement économiques.

En 1916, dans le cadre de l'effort de guerre et dans le but de promouvoir la recherche et le développement, le gouvernement fédéral créa le Conseil national de recherches du Canada (CNRC). A l'origine, le CNRC avait pour fonction de coordonner les travaux de recherche de l'État. Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, il joua un rôle vital de coordination et d'exécution de la recherche scientifique.

Lorsque le gouvernement fédéral établit en 1918 le Bureau fédéral de la statistique, une division était prévue pour les statistiques de l'enseignement. Cette division publia son premier rapport statistique en 1921.

Vers la fin des années 1920, les provinces, voyant approcher l'expiration de la Loi d'enseignement technique, demandèrent au gouvernement fédéral de maintenir son aide. Une nouvelle commission royale fut chargée en 1927 d'étudier les services techniques et professionnels. Le rapport de cette commission (commission Beatty) fut à l'origine de la Loi sur l'enseignement professionnel de 1931, qui ne fut jamais promulguée du fait de la dépression. Cette loi prévoyait le maintien des programmes instaurés dans le cadre de la Loi sur l'enseignement technique de 1919. Elle bénéficia de deux prorogations de cinq ans qui la gardèrent en existence jusqu'en 1939.

La crise des années 1930 avait fait ressortir une lacune grave de l'enseignement secondaire. A la fin de leurs études, beaucoup d'étudiants s'apercevaient que leur formation ne correspondait guère aux exigences du marché du travail. Pour essayer d'atténuer ce problème, le gouvernement fédéral lança en 1937 un nouveau programme en faveur de l'enseignement technique avec la Loi sur le soulagement du chômage et l'assistance à l'agriculture. Cette loi, qui visait à encourager les jeunes et à accroître leurs chances d'embauche, fut négociée en accord avec les provinces, suivant le principe du partage des frais, sous la forme de divers projets de formation professionnelle.

La crise des années 1930 avait fait ressortir une lacune grave de l'enseignement secondaire. A la fin de leurs études, beaucoup d'étudiants s'apercevaient que leur formation ne correspondait guère aux exigences du marché du travail. Pour essayer d'atténuer ce problème, le gouvernement fédéral lança en 1937 un nouveau programme en faveur de l'enseignement technique avec la Loi sur le soulagement du chômage et assistance à l'agriculture. Cette loi, qui visait à encourager les jeunes et à accroître leurs chances d'embauche, fut négociée en accord avec les provinces, suivant le principe du partage des frais, sous la forme de divers projets de formation professionnelle.

En 1939, la Loi sur la formation de la jeunesse, prenant le relais du programme précédent, allait permettre de verser aux provinces $4.5 millions au cours des trois années suivantes pour la formation des jeunes de 16 à 30 ans. Le niveau visé était inférieur au postsecondaire. En outre, une assistance supplémentaire prenant la forme de subventions et de prêts fut offerte à ceux qui poursuivaient des études supérieures dans le cadre du programme fédéral-provincial d'aide aux étudiants.

En 1942, les accords fédéraux-provinciaux existants en matière de formation professionnelle furent regroupés dans la Loi sur la coordination de la formation professionnelle. Cette loi autorisait la poursuite des activités relevant de la Loi sur la formation de la jeunesse de 1939 et portait création d'un conseil consultatif de la formation professionnelle. Elle prévoyait également la formation professionnelle des anciens combattants.

La Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces

Cette Commission, appelée commission Rowell-Sirois, fut chargée en 1937 d'évaluer les bases économiques et financières de la fédération, la répartition des pouvoirs fédéraux et provinciaux et les relations financières entre les deux ordres de gouvernement. Même si sa mission ne s'étendait pas à l'enseignement, la Commission jugea que l'égalité des chances d'accès à l'enseignement relevait de sa compétence. La notion d'enseignement, estimait-elle, avait changé et pris des dimensions nouvelles depuis l'AANB. De ce fait, elle recommanda que le gouvernement fédéral ait tout pouvoir pour faciliter l'emploi des personnes reconnues employables, ce qui ferait relever la formation des jeunes chômeurs encore plus du gouvernement fédéral. La Commission supposait que les provinces offriraient un ensemble de cours aux Cana-

diens qui auraient besoin d'un complément de formation.

Tout en affirmant que la liberté d'action en matière d'enseignement était indispensable à l'autonomie provinciale, la Commission signalait certains problèmes dans ce domaine. Elle déplorait l'inégalité des chances d'accès à l'enseignement selon les régions, sans cependant faire de recommandation à cet égard, en raison des contraintes constitutionnelles. Les solutions résidaient dans des mécanismes financiers permettant aux provinces qui le désiraient de s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'enseignement.

Cependant, étant donné l'importance des études supérieures pour la société canadienne et le fait que la liberté d'enseignement avait pour corollaire la sécurité financière, la Commission exprimait l'avis que même les provinces accepteraient peut-être que le versement de modiques subventions fédérales à leurs universités soit subordonné au maintien de subventions provinciales aux mêmes établissements pendant un certain nombre d'années et au soutien d'une qualité élevée de l'enseignement. En outre, elle évoquait la possibilité que les subventions soient fixées par habitant et que des bourses soient offertes pour attirer un plus grand nombre d'étudiants des catégories les moins fortunées.

La Commission proposa aussi la création d'un organisme analogue au Conseil national de recherches qui financerait les recherches en sciences humaines dans les universités canadiennes et ailleurs. Elle déclarait également qu'il serait peut-être opportun que le gouvernement fédéral fonde une bibliothèque nationale.

La Loi sur la réadaptation des anciens combattants

La Loi de 1945 sur la réadaptation des anciens combattants était une initiative fédérale en faveur des milliers de soldats qui revenaient de la guerre avec peu d'instruction et des perspectives précaires d'emploi. D'après cette loi, l'ancien combattant qui fréquentait un établissement d'enseignement ou de formation professionnelle avait droit à une indemnité mensuelle de subsistance et au règlement par l'État de ses frais de scolarité. Ces dispositions permirent à plus de 50,000 combattants de fréquenter les universités et à 85,000 autres de suivre des cours de formation professionnelle et technique.

Si la Loi sur la réadaptation des anciens combattants aida ces derniers, elle soulagea aussi les universités canadiennes, aux prises avec une chute des inscriptions et des recettes pendant la guerre. Les universités se voyaient accorder d'après cette loi une subvention annuelle directe de $150 par ancien combattant inscrit. Elles recevaient en outre une aide directe pour la construction d'installations et de bâtiments nouveaux. Cependant, vers 1950, la baisse inévitable du nombre des anciens combattants inscrits devint une cause importante des difficultés financières qu'éprouvaient à nouveau les universités canadiennes.

La Commission royale sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada

Un intérêt croissant pour la culture et la recherche d'une identité canadienne conduisirent le gouvernement fédéral à former en 1949 une Commission royale sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada. La Commission publia son rapport en juin 1951. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, elle constata l'existence de trois grands problèmes: l'insuffisance de l'aide financière aux arts et aux sciences humaines, la situation financière des universités et une orientation élitiste. Comme le faisait remarquer la Commission, la baisse rapide des inscriptions d'anciens combattants entraînait une diminution de l'aide fédérale correspondante. La Commission se dit d'avis que des mesures s'imposaient d'urgence dans ce domaine et que le gouvernement fédéral se devait de fournir une aide quelconque.

Comme la constitution n'interdisait pas d'aider financièrement les particuliers désireux de poursuivre des études dans une discipline de leur choix, la Commission estima qu'il ne serait pas inopportun de recommander une participation fédérale sous forme de subventions aux particuliers. Elle recommanda par ailleurs que le gouvernement fédéral continue de financer le programme du Conseil national de recherches. Dans les disciplines autres que les sciences naturelles, la Commission préco-

nisa la création du Conseil des arts du Canada, à condition que le gouvernement fédéral lui verse une subvention annuelle lui permettant d'accorder un nombre suffisant de bourses aux étudiants de second cycle en sciences humaines et en droit dans les universités canadiennes. Elle recommanda aussi d'instaurer un système élargi et amélioré d'aide aux étudiants de premier cycle et d'accorder des crédits pour des bourses d'échange.

Consciente du rôle sans cesse plus important des universités dans la société canadienne, la Commission estima que le gouvernement du Canada avait des responsabilités à leur égard de ces institutions. Aussi recommanda-t-elle:

—que, outre l'aide déjà accordée à la recherche et à d'autres activités, le gouvernement fédéral fournisse des contributions annuelles, en fonction de la population de chaque province, pour soutenir les universités;

—que ces contributions soient accordées après consultation du gouvernement et des universités de chaque province et soient réparties entre les universités proportionnellement aux inscriptions;

—qu'elles aient une ampleur suffisante pour que les universités puissent jouer leur rôle conformément aux besoins de la nation.

Le rapport de la Commission préconisait par ailleurs que les subventions précitées soient offertes à tous les membres de la Conférence nationale des universités canadiennes et qu'une aide soit versée directement aux universités à l'égard de chaque boursier pour compenser les frais supplémentaires imposés à l'établissement. En outre, tout comme la commission Rowell-Sirois, la commission Massey recommanda de créer au plus tôt une bibliothèque nationale.

La Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle

Vers la fin des années 1950, le besoin de développer les moyens de formation de la main-d'oeuvre du Canada, qui manquait de travailleurs spécialisés, se fit plus pressant. La Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (LAFTP) de 1960 fut une des grandes initiatives du gouvernement fédéral en vue de pallier la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée au Canada.

Cette loi permettait au gouvernement fédéral de consacrer d'importants crédits au financement de projets d'équipement et de toute une gamme d'autres programmes. Ces derniers allaient des cours techniques et professionnels dans les écoles secondaires à la formation des enseignants dans ces disciplines. Les dépenses les plus importantes furent consenties dans le cadre du programme d'aide à l'équipement. Ce programme, en vertu duquel les provinces n'assumaient que 25 pour cent des dépenses d'équipement, permit de développer considérablement les installations de formation technique et professionnelle au Canada. De 1961 à 1968, 1,128 projets d'équipement furent approuvés, représentant des sorties de l'ordre de $917 millions pour le gouvernement fédéral. Les programmes relevant de la LAFTP ont occasionné dans l'ensemble la dépense d'environ $950 millions.

Même si les programmes lancés en vertu de la LAFTP ne permirent pas de remédier totalement à la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée au Canada, la capacité d'accueil en formation technique et professionnelle fut quadruplée. Au total, 688 nouvelles écoles furent construites tandis que 440 projets d'agrandissement ou de modernisation étaient menés à bien.

La Loi sur la formation professionnelle des adultes

En 1967, soit au moment de l'entrée en vigueur des transferts fiscaux destinés à l'enseignement postsecondaire, dont il est question ci-après, le gouvernement fédéral mit un terme aux programmes de la LAFTP mais promulgua la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Cette initiative marqua la fin du partage des frais de formation technique et professionnelle entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que la prise en charge par le gouvernement fédéral du perfectionnement et de la reconversion des travailleurs adultes. Cette loi déboucha sur la création du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, administré par le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration (maintenant Com-

mission de l'emploi et de l'immigration du Canada). Ce programme, qui vise à favoriser le développement économique et social tout en réduisant les inégalités au niveau des régions et des citoyens, offre une formation axée sur l'emploi.

Les subventions aux universités

A la fin des années 40 et au début de la décennie 50, les universités canadiennes étaient menacées non seulement par la baisse des inscriptions des anciens combattants—et de l'aide fédérale correspondante—mais aussi par l'augmentation des coûts. Les frais de scolarité furent relevés, rendant l'université moins accessible.

Il convenait de toute évidence d'apporter une solution à long terme au problème d'instabilité financière des universités canadiennes. En 1949, la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC) présenta au Premier ministre, M. Saint-Laurent, un mémoire justifiant la participation du gouvernement fédéral au financement des universités. Quelques semaines plus tard, la CNUC présentait une argumentation du même genre à la commission Massey. Dans les deux cas, elle lia la nécessité d'une aide fédérale aux besoins nationaux de main-d'oeuvre professionnelle. C'est ce qui amena, comme nous l'avons indiqué précédemment, la commission Massey à préconiser dans son rapport que le gouvernement fédéral participe, de concert avec les gouvernements provinciaux, au financement des universités. Par décret du conseil, le gouvernement fédéral instaura pour 1951-1952 un programme d'aide directe aux universités, en vertu duquel une subvention de 50 cents par habitant de la province était offerte à ces dernières.

Les universités accueillirent favorablement cette aide, qui ne fut cependant vue d'un aussi bon œil par les provinces du fait que le processus intergouvernemental recommandé n'avait pas été suivi. Le gouvernement du Québec, considérant cette initiative fédérale comme une ingérence dans un domaine de compétence provinciale, ordonna même aux universités québécoises de refuser les subventions. La question fut finalement réglée en 1959 par la signature d'un accord fédéral-provincial.

Les subventions prévues par ce programme augmentèrent au fil des ans pour atteindre $5 par habitant en 1966-1967, dernière année d'application du programme. Au cours des seize années d'existence de ce dernier, $400 millions avaient été remis aux université de tout le Canada. Ce programme fut remplacé en 1967 par la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Régime canadien de prêts aux étudiants

Jusqu'au début des années 1960, les étudiants de niveau postsecondaire ne recevaient guère d'aide financière directe de l'État au Canada. Il existait bien depuis 1939 un mécanisme fédéral, le programme du Dominion et des provinces d'aide aux étudiants, mais il était de portée limitée: au cours de ses 25 années d'existence, il occasionna au gouvernement fédéral des dépenses inférieures à $45 millions dont profitèrent, en moyenne, moins de 3,000 étudiants par an.

Il importe de constater qu'au début des années 1960, environ 5 pour cent seulement des personnes en âge de fréquenter l'université y étaient inscrites, les étudiants venant surtout des classes moyennes et riches. L'accès à l'université était de toute évidence limité. Pour essayer de corriger cette situation, le gouvernement fédéral présenta en 1964 une mesure législative visant à créer un grand programme national de prêts aux étudiants du niveau postsecondaire.

Les transferts fiscaux destinés à l'enseignement postsecondaire entre 1967 et 1976

En 1966, voyant que les inscriptions universitaires risquaient de doubler en dix ans, le gouvernement fédéral proposa aux provinces de les aider à financer ce que l'enseignement postsecondaire allait leur coûter par des mécanismes spéciaux de transfert fiscal. Cette initiative tenait compte de la reconnaissance, tout à la fois, des besoins financiers exceptionnels que l'enseignement supérieur semblait devoir entraîner les années suivantes et de la compétence des provinces en matière d'enseignement.

Pour effectuer ces transferts, le gouvernement fédéral réduisit son impôt sur le revenu des particuliers de 4 pour cent de l'impôt de base et son impôt sur le revenu des sociétés de 1 pour cent des bénéfices de ces dernières, permettant ainsi aux provinces d'augmenter leurs propres impôts en conséquence. De plus, on était conscient que ces transferts fiscaux couvriraient selon les provinces une proportion variable des besoins financiers au titre de l'enseignement postsecondaire—en raison des différences de dépenses provinciales dans ce domaine et des disparités interprovinciales de rendement fiscal, même après l'application d'une formule de péréquation supplémentaire. Ainsi, un simple transfert de points d'impôt aurait équivalu pour le gouvernement fédéral à financer de manière inégale les dépenses des différentes provinces dans ce domaine. Aussi le gouvernement fédéral prévit-il des versements supplémentaires, appelés paiements de rajustement de l'enseignement postsecondaire. Ce dernier élément des transferts fiscaux reposait sur une formule liée aux dépenses de chaque province dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, étant entendu que la contribution totale du gouvernement fédéral devait représenter une certaine proportion de ces dépenses.

On estimait que la meilleure manière d'évaluer les besoins financiers des provinces en matière d'enseignement supérieur consistait à faire le total des dépenses de fonctionnement des établissements intéressés dans chaque province—c'est-à-dire les universités, les instituts techniques et les autres établissements postsecondaires—pour la formation d'étudiants au-delà du secondaire. Les paiements de rajustement étaient donc fixés au niveau nécessaire pour, en s'ajoutant aux transferts de points d'impôt, porter la contribution fédérale totale à 50 pour cent des dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans chaque province. Conscient que cette méthode ne convenait pas nécessairement à toutes les provinces, le gouvernement fédéral prévit une formule de rechange comportant une subvention forfaitaire de $15 par habitant, ce qui correspondait en gros à la moitié des dépenses de fonctionnement des établissements postsecondaires dans l'ensemble des provinces.

Les dispositions régissant le nouveau programme de transferts fiscaux en matière d'enseignement postsecondaire furent incorporées à la deuxième partie de la Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui entra en vigueur le 1er avril 1967.

En 1972, on modifia la formule de 1967 en plafonnant l'augmentation de la contribution globale du gouvernement fédéral à 15 pour cent par an.

Le financement des programmes établis de 1977 à 1982

Le mécanisme de transferts de 1967 en matière d'enseignement postsecondaire fut intégré aux accords de 1977 sur le financement des programmes établis. D'après ces nouvelles dispositions, les subventions fédérales aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire sont fixées par habitant et relevées en fonction du taux de croissance de l'économie. La contribution fédérale est versée moitié en espèces (la «contribution de base payable comptant», dans les termes de la Loi), moitié sous la double forme de transferts fiscaux et de paiements de rajustement «provisoires». (Ces dispositions sont décrites au chapitre III.)

Les conseils pourvoyeurs de subventions

Depuis longtemps, les subventions du gouvernement fédéral à la recherche universitaire passent par l'intermédiaire de divers organismes.

Le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) Créé en 1916, le CNRC encourage la recherche scientifique et industrielle au Canada, ainsi que les chercheurs qui travaillent dans ses propres laboratoires, dans les universités et dans des laboratoires industriels.

Son programme de bourses et de subventions d'aide à la recherche s'adresse au corps enseignant des universités, aux étudiants de maîtrise, aux chercheurs qui poursuivent des études postdoctorales et aux universités en général. L'aide accordée par le CNRC s'étend à des domaines comme l'agriculture, la biologie, l'astronomie, la chimie, l'informatique, le génie, la géologie et la physique.

Depuis qu'en 1978 le rôle qu'il jouait dans la recherche universitaire et l'octroi de bourses a été

repris par le *Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie*, le CNRC se consacre essentiellement aux travaux menés dans ses divers laboratoires. Il continue également à encourager la recherche industrielle.

Le Conseil de recherches médicales (CRM) A l'origine, en 1939, le CRM était un comité du CNRC chargé de la recherche médicale. En 1960, il devint un organisme de financement autonome rattaché au CNRC et, en 1968, une société de la Couronne à part entière.

Les bourses et les subventions de recherche sont accordées à des membres des facultés de sciences de la santé.

Le Conseil des arts du Canada Créé en 1957, le Conseil des arts du Canada encourage par des subventions et des bourses la recherche universitaire en sciences humaines. Il finance également les arts en accordant des bourses à des particuliers ou des subventions à des organismes. Cette dernière responsabilité, à laquelle s'ajoutent d'autres tâches liées aux arts, constitue désormais la principale fonction du Conseil. Son programme de subventions et de bourses a été pris en charge par le *Conseil de recherches en sciences humaines du Canada* lorsque ce dernier a été créé en 1978.

On a fait état de certains changements au niveau des conseils pourvoyeurs de subventions. Au début de 1978, le Parlement a adopté une loi créant le *Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie* et le *Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.* Par la même occasion, le Conseil de recherches médicales a vu son mandat élargi. Ces conseils offrent une aide importante à la recherche universitaire. Leurs principaux objectifs sont les suivants:

1. Dans les plans quinquennaux soumis au gouvernement, tous ces conseils ont proposé un vaste programme de bourses d'étude, de perfectionnement et de recherche qui aiderait à répondre aux besoins dans ce secteur crucial des ressources humaines. Les programmes sont aussi conçus pour compenser les effets qu'aura sur la recherche universitaire l'importante diminution du nombre d'étudiants prévue pour la période 1985-1995.
2. *Les conseils devant le besoin de développer la recherche universitaire dans des domaines d'intérêt national*, demandent au gouvernement fédéral une aide accrue qui se justifie désormais par un nouvel élément: la recherche effectuée dans les domaines d'intérêt national. Chacun des conseils a mis sur pied des programmes de subventions stratégiques dans le cadre de son plan quinquennal.
3. *Malgré la nécessité d'une recherche fondamentale vigoureuse*, les investissements du Canada dans ce secteur ont diminué en termes réels au cours des années 70. Depuis deux ans, on fait un effort particulier pour soutenir la recherche fondamentale malgré des réductions budgétaires dans d'autres secteurs. Etant donné que presque tous les travaux de recherche fondamentale effectués au Canada sont le fait des laboratoires universitaires, il importe que le gouvernement fédéral continue d'appuyer vigoureusement ces derniers.
4. *La diminution du budget consacré à la recherche universitaire* au cours des années 1970 a entraîné une détérioration du matériel de recherche. Les plans quinquennaux des conseils proposent un programme de modernisation à long terme du matériel et des installations scientifiques.

Autres dépenses et transferts actuels du gouvernement fédéral

Le tableau V-1 (chapitre V) donne des précisions sur le rôle que toutes sortes d'autres organismes fédéraux jouent dans le domaine de la recherche et de l'enseignement.

Chapitre III

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Introduction

Ce chapitre retrace l'évolution historique des accords de FPE négociés en 1976 pour la période 1977-1982, les résultats apparents de ces ententes et la démarche recommandée par le Groupe de travail pour mettre au point les nouvelles dispositions applicables aux années 1982-1987.

Les choses remontent bien avant 1976, comme l'indique le tableau historique brossé au chapitre II et dans ses annexes. Alors que les ententes de sécurité sociale qui devaient mener au RAPC restaient régies par le principe du partage des frais malgré des propositions de changement dans les années 70, les accords relatifs à la santé et à l'enseignement postsecondaire furent réunis dans un ensemble de mesures qui contribua quelque peu à fondre leur identité respective dans une formule commune de financement en bloc.

Comme d'autres programmes fédéraux comportent également des transferts aux provinces, il vaut peut-être mieux examiner ce contexte plus large avant de passer à l'étude du FPE proprement dit. Il convient de noter par exemple que les transferts fédéraux actuels aux provinces prennent des formes variées:

- paiements inconditionnels de péréquation, qui dépendent non des dépenses des provinces, mais de leurs recettes;
- transferts presque sans condition à des fins spécifiées, comme le soutien de l'enseignement postsecondaire, qui ne sont fonction ni des dépenses, ni des recettes provinciales;
- transferts assortis de conditions générales (financement en bloc*) comme ceux du domaine de la santé, sur lesquels les recettes ou dépenses provinciales n'ont aucune influence (sauf, peut-être, dans la mesure où ces dernières sont liées à la satisfaction des conditions de programme);
- programmes à frais partagés ou à subventions équivalant aux dépenses, comme dans le cadre du RAPC, dans lesquels les transferts fédéraux sont fonction directe des dépenses des provinces dans les domaines considérés;
- paiements fédéraux directs, comme pour le Régime canadien de formation de la main-d'œuvre, afin de rémunérer des services rendus.

Un certain nombre de relations importantes existent entre ces différents programmes fédéraux qui offrent un financement aux provinces: il s'agit non seulement des interactions directes tenant aux conditions d'admissibilité (par exemple, les conditions dans lesquelles une personne peut passer des programmes de formation de la main-d'oeuvre à la C.A.-C. et à l'assistance sociale), mais aussi des relations indirectes par lesquelles un programme influe sur un autre en en modifiant les paramètres (par exemple, la mesure dans laquelle un programme efficace de développement économique permet, en favorisant l'élévation du revenu et de l'emploi, de réduire les dépenses d'assistance sociale). Les deux catégories d'interactions, bien qu'elles soient difficiles ou impossibles à mesurer, sont au coeur de toute évaluation des conséquences que pourraient avoir les changements prévus dans un domaine ou un autre d'intervention fédérale.

*«Financement en bloc» est synonyme ici de «financement global».

Les tableaux III-1 et III-2 ainsi que le graphique III-3 donnent des renseignements sur les principaux transferts aux provinces, territoires et municipalités en 1981-1982. Le tableau III-1 présente les contributions fédérales à chaque province, les mêmes données étant exposées sous une forme sommaire, par habitant, au tableau III-2. Quant au graphique III-3, il exprime les transferts fédéraux aux provinces en proportion des recettes de ces dernières, ainsi que leur valeur par habitant. Ces tableaux font ressortir l'importance des transferts fédéraux, tant pour les provinces que pour le gouvernement fédéral. Dans l'ensemble, les transferts en espèces représentent à eux seuls quelque 20 pour cent des dépenses fédérales.

L'annexe A donne la liste des transferts fédéraux aux provinces. (On notera qu'un bon nombre de programmes comportant des dépenses fédérales appréciables figurent dans la liste; certains membres du Groupe de travail considèrent que les dépenses entraînées par certains de ces programmes, étant nettement moins prioritaires que celles qui relèvent directement du mandat du Groupe, devraient être les premières visées par des coupes budgétaires, avant les transferts fédéraux aux provinces relevant de l'enveloppe des affaires sociales ou, plus précisément, des accords de financement des programmes établis.)

Le point à retenir est donc que les transferts au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire ne représentent que deux programmes parmi bien d'autres. Cependant, leur importance ainsi que la sensibilité des provinces pour tout ce qui touche à leurs pouvoirs dans ces domaines ont motivé l'instauration de dispositions particulières, sous forme d'un soutien financier fédéral. Enfin, les grands programmes de transferts sont statutaires, ce qui ne laisse au gouvernement fédéral guère d'autre possibilité que celle de «payer la facture», quelle qu'elle soit, tant que la législation n'est pas modifiée. D'autres programmes encore découlent d'ententes signées par les parties contractantes. Ces deux catégories de programmes représentent le gros des transferts fédéraux aux provinces, comme le montre le tableau III-1.

Les négociations

Les accords de financement des programmes établis (FPE) de 1977 représentaient l'aboutissement de plusieurs années d'efforts déployés par les autorités fédérales et provinciales pour rationaliser les dispositions fiscales relatives aux programmes publics, tout en assurant le respect des objectifs nationaux et des compétences provinciales. Il est utile de compléter le tableau historique esquissé dans les annexes du chapitre II par quelques précisions supplémentaires dans le domaine fiscal.

Comme nous l'avons mentionné, l'offre de non-participation de 1966 fut retirée en 1969 à l'approche de la réforme fiscale. Cependant, dans son Livre blanc sur la réforme fiscale, le gouvernement fédéral indiqua qu'une nouvelle offre serait envisagée après que la réforme des impôts directs aurait été mise en oeuvre et que la valeur relative des points d'impôt et du coût des grands programmes conjoints permanents pourrait mieux être évaluée. De plus, pour inciter les provinces à apporter à leur régime fiscal des changements parallèles à ceux que proposait pour son compte le gouvernement fédéral, le Livre blanc offrait aussi de garantir les recettes provinciales pendant plusieurs années contre toute baisse imprévue du rendement global des nouveaux régimes fiscaux des particuliers et des sociétés.[1]

Les causes de tensions qui avaient donné lieu à l'offre fédérale existaient toujours, à savoir:

- les critiques des provinces et le souci «d'efficacité» des gouvernements, au sujet de la rigidité du mode de prestation des programmes;
- les arguments voulant que le retrait fédéral entraîne une disparition de la coordination et du partage des risques économiques;
- la crainte du gouvernement fédéral de ne plus être maître de ses propres dépenses dans la mesure où les transferts découlant des accords de partage des frais dépendaient des décisions provinciales;
- le risque que la plupart des transferts restent inégaux par habitant selon les provinces, les plus pauvres d'entre elles recevant généralement moins que les autres; et
- les préoccupations des gouvernements fédéral et provinciaux dans la mesure où la poursuite d'ententes conditionnelles de partage des frais constituait une ingérence nuisible dans des domaines de compétence provinciale.

Tableau III-1

Transferts fédéraux aux provinces, aux territoires
et municipalités, 1981-82
(en millions de dollars)

Programme	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	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
Ajustement 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 ESPÈCES	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 des jeunes	—	—	—	—	179.6	—	—	—	—	—	—	—	179.6
TOTAL DES TRANSFERTS D'IMPÔT	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, ESPÈCES 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.

Source: Ministère des Finances.

Tableau III-2

Transferts fédéraux aux provinces, territoires et municipalités
pour l'exercice 1981-1982

(en $ par tête)

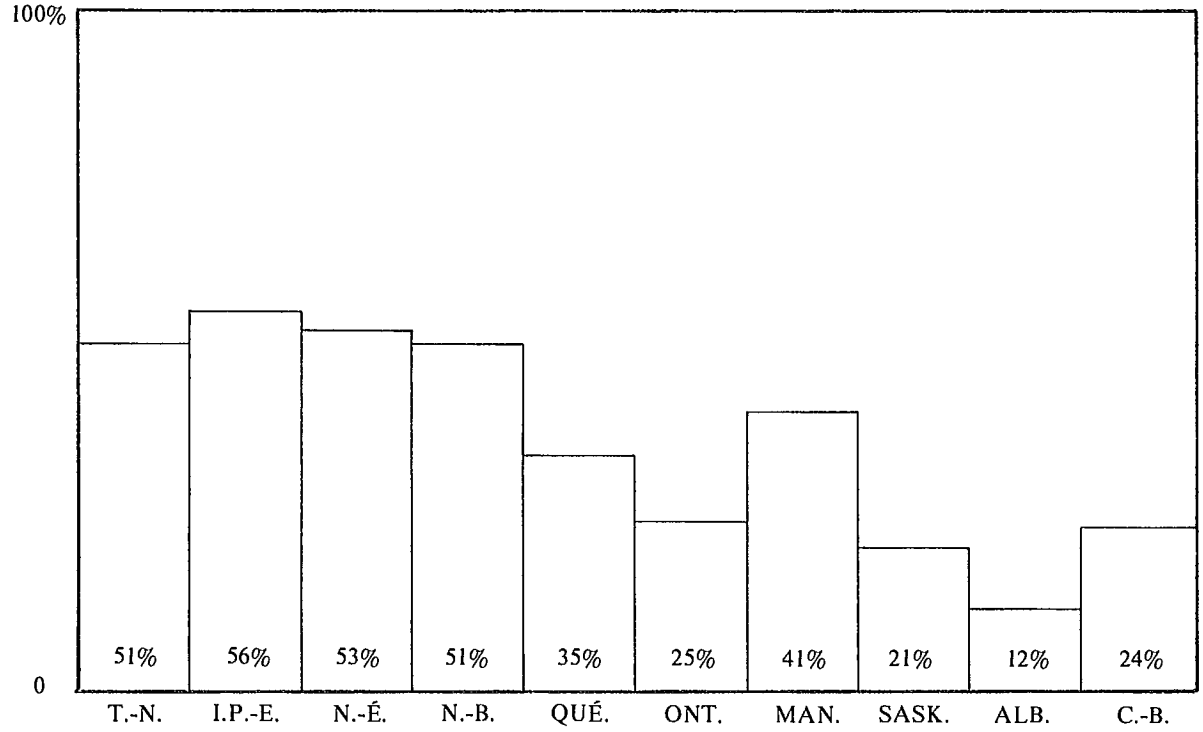
PROGRAMME/PROVINCE	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	TOTAL
1. Péréquation par tête (espèces)	712	765	569	588	291	—	355	—	—	—	—	—	376
2. FPE par tête[5] (espèces et impôts)	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	500[6]	470
3. FPE par tête[5] (espèces)	299	299	299	299	299[2]	281	299	328[4]	253	273	283	250	265
4. RAPC par tête (espèces)	96	104	74	116	137[3]	64	70	76	77	119	206	100	82
5. Total par tête (espèces plus impôts[1])	1,335	1,550	1,186	1,256	949	569	938	598	589	605	7,195[7]	3,857[7]	781
6. Population (en milliers)	586	125	858	712	6,329	8,634	1,028	980	2,159	2,708	43	21	24,181

1. Le total par tête ne correspond pas à la somme des éléments en raison de l'inclusion d'autres transferts en espèces.
2. Comprend 8.5 points d'impôt sur le revenu des particuliers par la non-participation au FPE au Québec.
3. Comprend 5.0 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour la non-participation au RAPC au Québec.
4. Comprend $29 par tête de paiements provisoires supplémentaires liés à la péréquation des points d'impôt de FPE. Les autres provinces bénéficiant de la péréquation des points d'impôt de FPE ont aussi droit à la péréquation générale; leur péréquation de points d'impôt de FPE est incluse à la ligne 1.
5. Comprend $29.58 de services complémentaires de santé et de péréquation de points d'impôt.
6. En 1981-1982, les abattements fiscaux du Yukon auront une valeur supérieure aux paiements provisoires.
7. Tient compte des accords financiers territoriaux.

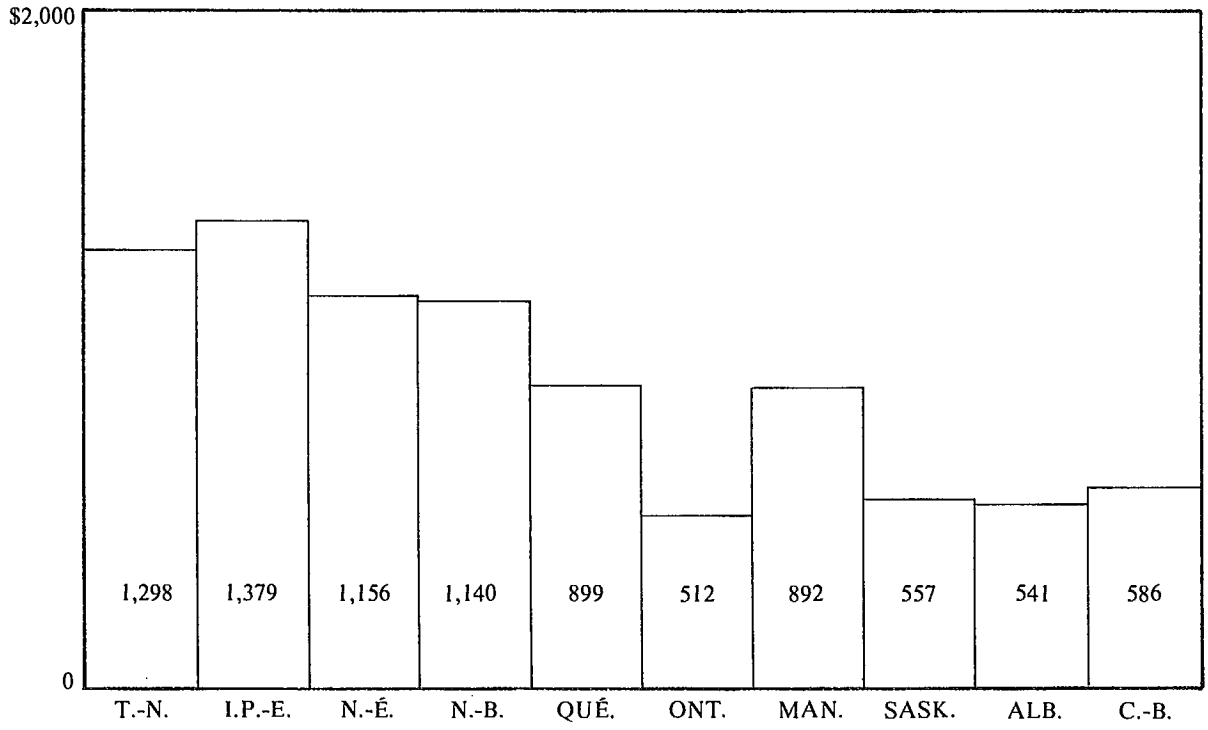
Source: Ministère des Finances.

GRAPHIQUE III-3

TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN POURCENTAGE DES RECETTES PROVINCIALES, 1980-1981



TRANSFERTS FÉDÉRAUX PAR TÊTE, 1980-1981



Vu ces problèmes, il était évidemment très tentant de songer à un passé où chaque ordre de gouvernement administrait ses propres programmes sans les complications imposées par les ententes fiscales. Si l'on pouvait seulement rétablir l'ordre par un simple transfert d'espace fiscal, le fédéralisme et la vie politique canadienne s'en trouveraient énormément simplifiés. Cependant, ce raisonnement laissait de côté le point central, à savoir que les ententes fiscales tenaient non seulement au fait qu'un ordre de gouvernement possédait les sources de recettes dont l'autre ordre avait le plus besoin pour ses dépenses, mais aussi et surtout à ce que les mesures prises par l'un influaient—et souvent à dessein—sur des domaines relevant de la compétence de l'autre. Les tensions qui entraînaient des demandes continuelles et changeantes de modification des arrangements fiscaux ne pouvaient être évitées. Par exemple, le RAPC avait été négocié au moment où l'offre de non-participation de 1966 avait été présentée, et en 1968 le gouvernement fédéral avait décidé d'exercer son pouvoir de dépenser pour instaurer l'assurance médicale.

Les négociations se poursuivirent après 1969. Comme l'indique le chapitre II, le gouvernement fédéral proposa aux provinces de nouveaux transferts d'impôt comme solution de rechange aux ententes en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. En 1971, alors que les négociations sur la réforme fiscale se poursuivaient, la garantie de recettes offerte antérieurement vit son délai porté de trois à cinq ans et reçut une formulation plus précise pour que les provinces soient assurées que, si les propositions de réforme fiscale étaient adoptées, le gouvernement fédéral leur garantirait pendant cinq ans un rendement fiscal au moins égal à celui du système existant.

La croissance des transferts relatifs à l'enseignement postsecondaire fut assortie d'un plafond en 1972. En 1974, on négocia les «fonds de remplacement» du RAPC afin de dédommager les provinces qui ne bénéficiaient plus du partage des frais en ayant rendu universels certains de leurs services complémentaires de santé. En 1975, le gouvernement fédéral plafonna également ses transferts en matière de soins médicaux. Simultanément, il avertit les provinces qu'il se retirerait des ententes d'assurance-hospitalisation en vigueur et que les débats devaient s'ouvrir immédiatement sur l'ensemble des ententes fiscales. Les résultats de ces négociations prirent la forme de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Les dispositions proposées de FPE furent présentées à la conférence des Premiers ministres de juin 1976. Le Premier ministre énonça alors les cinq principes sur lesquels devait reposer le maintien d'une participation fédérale aux trois grands programmes à frais partagés en matière de santé (assurance-hospitalisation et soins médicaux) et d'enseignement postsecondaire:

1. le gouvernement fédéral doit continuer d'assurer une bonne partie du coût des programmes;
2. les paiements fédéraux doivent être établis indépendamment des dépenses provinciales de programme;
3. les paiements fédéraux aux provinces au titre des programmes doivent être plus uniformes par habitant;
4. les dispositions régissant ces grands programmes doivent avoir un caractère plus permanent;
5. il convient de prévoir une participation fédérale permanente à l'étude et à l'élaboration des politiques d'intérêt national dans les domaines de la santé et de l'enseignement supérieur.[2]

Après des négociations longues et ardues, qui comportèrent un certain nombre de compromis de dernière minute, les dispositions incorporées à la loi actuelle furent acceptées par toutes les provinces.

Voici un résumé des articles de la Loi de 1977 touchant au FPE, selon les termes employés par le ministre des Finances, l'hon. Allan J. MacEachen, dans sa présentation au Groupe de travail:

> En vertu du Financement des programmes établis (FPE) entré en vigueur le 1er avril 1977, les contributions fédérales aux provinces au titre de trois... 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...

Comme l'illustre le graphique [III-4], 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.

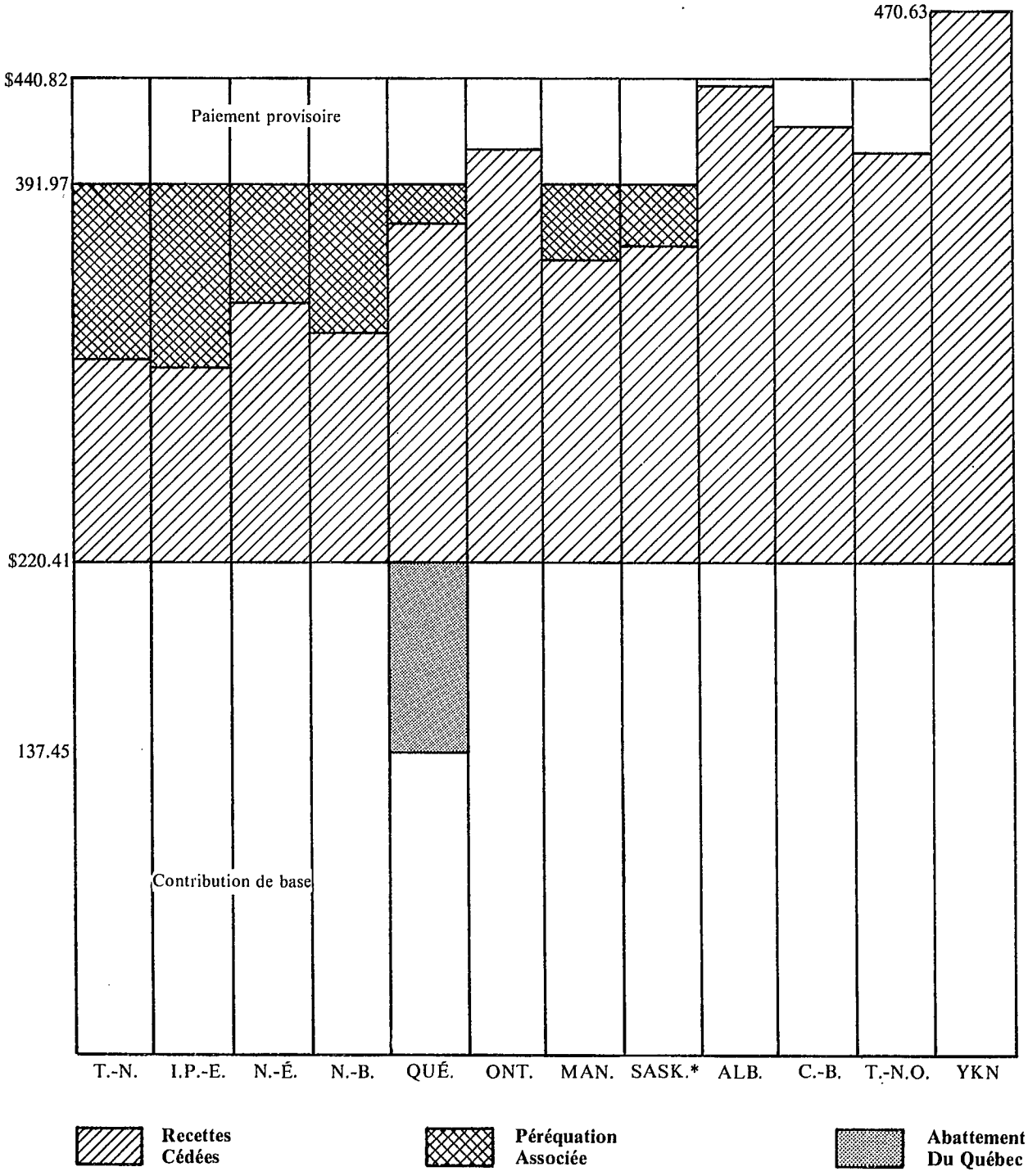
Année de base Le tableau [III-5] présente les contributions de l'année de base au titre des trois programmes «établis». A noter que l'exercice 1975-76 a été choisi comme année de base parce qu'il était assez récent pour être pertinent et que les possibilités de «gonflement» des dépenses provinciales au cours de l'année de base étaient jugées minimes, l'exercice s'étant terminé avant le début des négociations.

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

$$\left[\frac{\text{Contributions de l'année de base}}{2} + \$7.63\right] \times \text{Facteur de progression} \times \text{Population}$$

GRAPHIQUE III-4

DROITS DE FPE PAR HABITANT
1981-82



**Comme la Saskatchewan ne reçoit pas de péréquation, selon la formule de péréquation, la péréquation associée est versée sous forme de paiement provisoire.*

Source: Ministère fédéral des finances, estimations janvier 1981.

Tableau III-5

Contributions de l'année de base aux programmes «établis» 1975-76

Province	$ millions	$ par habitant	% des frais
Terre-Neuve	104.2	189.77	57.4
Île-du-Prince-Édouard	20.9	178.48	65.9
Nouvelle-Écosse	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

Comme le montre le tableau [III-5], 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 de nivellement** 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 un «nivellement 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 «nivellement vers le haut» dans les trois ans suivant le début du programme.

Récupération du transfert fiscal Étant donné que le transfert fiscal avait été effectué au début de l'année d'imposition, le 1er avril 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

*La loi parle de «paiements d'égalisation». Pour qu'il n'y ait pas de confusion avec la péréquation, nous avons préféré parler ici de paiements de nivellement.

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, soins ambulatoires et services de soins. 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-maladie 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.

Les accords de la période 1977-1981

La transformation des programmes à frais partagés d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire en un mécanisme intégré de «financement en bloc» représentait un tournant important des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Quel en a été le résultat? Les éléments présentés au Groupe de travail et les entretiens menés avec les ministres des provinces indiquent que le FPE a atteint les buts visés en matière fiscale. Les provinces ont pu donner suite à leurs propres priorités, notamment en rendant plus efficace la prestation des services et en contrôlant plus rigoureusement les dépenses. Quant au gouvernement fédéral, bien qu'il soit préoccupé par sa responsabilité devant le Parlement au titre des dépenses financées en bloc, il a pu prévoir avec plus de certitude ses contributions dans les domaines en question.

Par contre, la plupart des personnes qui ont présenté leur point de vue au Groupe de travail, sans être en désaccord avec le principe du financement en bloc, ont prétendu que le FPE n'avait pas donné satisfaction au point de vue des objectifs de programme. Elles ont fait valoir que les dépenses des provinces dans les domaines en question

n'avaient pas augmenté aussi vite que les transferts fédéraux de FPE, et pas assez rapidement pour maintenir le niveau des services. Ainsi, selon ces personnes, certaines des normes nationales de santé n'étaient pas respectées et les représentants de l'enseignement postsecondaire craignaient que le système ne soit plus en mesure de concourir à des objectifs d'une importance vitale pour le Canada. Enfin, les points de vue exprimés soulevaient la question de la responsabilité des dépenses devant le Parlement et de l'information du public au sujet des contributions fédérales aux provinces en matière de santé et d'enseignement postsecondaire.

Pour évaluer le bien-fondé de ces préoccupations et comprendre les interprétations contradictoires des résultats du FPE, il convient d'examiner un peu plus à fond la structure et les implications de la formule de FPE. (L'annexe C présente un bref commentaire formulé récemment du point de vue fédéral.) Il est utile, à cette fin, de décomposer l'ensemble du transfert en ses différents éléments.

Pour chaque province, le transfert se compose de deux grands niveaux ou catégories: un niveau inférieur (correspondant aux lignes 6 à 10 du tableau III-6) pour le maintien des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire et un niveau supérieur (correspondant aux lignes 1 à 5 du même tableau) représentant le supplément d'espèces (les $7.63 ajoutés à la «contribution de base» de 1975-76) et de transfert fiscal (1 point égalisé d'impôt sur le revenu des particuliers) négocié en règlement de toutes les autres questions en suspens pendant les pourparlers de 1976, principalement la fin de la garantie de recettes. La première catégorie, qui représente 93.3 pour cent du transfert total, est appelée «transfert de FPE» et la deuxième, correspondant à 6.7 pour cent du total, «garantie de recettes». Le tableau III-7 donne les mêmes renseignements que le tableau III-6, mais en valeur absolue.

Chaque catégorie comprend quatre éléments, comme l'expliquait le ministre des Finances dans sa présentation: une «contribution de base en espèces», égal à la moitié du total, et trois autres éléments représentant l'autre moitié. Ces trois éléments sont la valeur du transfert fiscal négocié dans chaque cas (12.5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point du revenu imposable des sociétés pour le FPE, et 1 point de l'impôt sur le revenu des particuliers pour la garantie de recettes), la péréquation versée automatiquement au titre du transfert fiscal lorsqu'il est incorporé aux recettes provinciales et, enfin, un paiement provisoire en espèces permettant de porter la somme des deux derniers éléments au niveau de la contribution de base en espèces. Par conséquent, le transfert total est égal au double de la contribution de base en espèces, mais il est censé être versé en partie en espèces et en partie sous la forme d'un transfert fiscal (ou d'une diminution des recettes fédérales qui permet d'accroître en conséquence les recettes provinciales d'impôt sur le revenu).

Les tableaux montrent que les accords actuels, grâce au transfert fiscal, ont permis par exemple à la province de Terre-Neuve d'accroître ses recettes propres de l'équivalent de 20.9 pour cent (somme des lignes 2 et 7) du transfert fiscal total et—grâce à la péréquation versée sur toutes les hausses correspondantes de recettes des autres provinces—de recevoir des paiements connexes de péréquation équivalents à 17.9 pour cent (somme des lignes 3 et 8). Bien que ces droits de péréquation soient payés en espèces, ils sont classés non dans l'enveloppe des affaires sociales, mais dans les paiements généraux de péréquation relevant du ministère des Finances. Le solde des paiements en espèces (somme des lignes 1, 4, 6 et 9) représente 61.2 pour cent du transfert total. Il est réparti entre les deux ministres responsables des programmes en cause, le Secrétaire d'État recevant 32.1 pour cent au titre du soutien de l'enseignement postsecondaire et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 67.9 pour cent pour l'assurance-hospitalisation et les soins médicaux. (On remarque donc que les versements en espèces au titre de la garantie de recettes sont répartis entre les programmes établis dans les mêmes proportions que le transfert de FPE, même si ces paiements ne faisaient absolument pas partie des transferts relatifs à la santé ou à l'enseignement postsecondaire avant 1977-1978.)

La question de savoir si la garantie des recettes peut à bon droit être considérée comme un transfert fédéral en matière de santé et d'enseignement postsecondaire ne fait donc pas l'unanimité.

Les avis diffèrent aussi sur la question de savoir si la valeur des transferts fiscaux accordés dans le

Tableau III-6

Répartition du FPE entre ses différents éléments
1981-82
(en pourcentages)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.*	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	TOTAL
GARANTIE DE RECETTES INCLUSE DANS LE FPE													
1. Contribution de base en espèces ($14.70 par tête)	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
2. Valeur du transfert fiscal (1 point IRP-Impôt sur le revenu des particuliers)	1.4	1.4	1.8	1.6	2.4	2.9	2.1	2.2	3.1	3.1	2.8	3.6	2.6
3. Péréquation sur 1 point IRP	1.2	1.2	.8	.9	.2	.3	.5	—	—	—	—	—	—
4. Paiements provisoires en espèces [1.-(2.+3.)]	.7	.7	.6	.6	.6	—	.6	1.1	.1	.2	.4	—	.4
5. Total, garantie de recettes incluse dans le FPE	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.8	6.7
TRANSFERT DE FPE MOINS GARANTIE DE RECETTES													
6. Contribution de base en espèces (c.b.e. totale - 1.)	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	46.6	43.7	46.6
7. Valeur du transfert fiscal	19.5	18.9	24.8	22.1	32.5	39.9	29.1	30.1	46.1	41.7	39.6	49.4	36.2
8. Péréquation sur 12.5 IRP et 1 IRS	16.7	17.2	11.4	14.0	3.6	—	7.0	—	—	—	—	—	2.5
9. Paiements provisoires en espèces [6.-(7.+8.)]	10.4	10.4	10.4	10.4	10.4	6.7	10.4	16.4	.5	4.8	6.9	—	7.8
10. Total, transfert de FPE moins garantie de recettes	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.3	93.2	93.3
Transfert total de FPE incluant la garantie de recettes mais excluant les services complémentaires de santé (5. + 10.)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* L'abattement spécial du Québec (non-participation) est inclus dans la contribution de base en espèces.

Notes: La valeur du transfert fiscal, la péréquation correspondante et les paiements provisoires sont susceptibles d'être modifiés à la lumière de la valeur des transferts de points d'impôt du FPE. Les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme des éléments en raison de l'arrondissement des chiffres.

Source: Ministère des finances, estimations de janvier 1981.

Tableau III-7

Répartition du FPE entre ses différents éléments
1981-82
(en milliers de dollars)

	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.**	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.N.-O.	Yukon	TOTAL
GARANTIE DE RECETTES INCLUSE DANS LE FPE													
1. Contribution de base en espèces ($14.70 par tête)	8,614	1,838	12,613	10,466	93,036	126,920	15,112	14,406	31,737	39,808	632	309	355,491
2. Valeur du transfert fiscal (1 point IRP-Impôt sur le revenu des particuliers)	3,794	791	7,053	5,265	67,985	112,628	9,805	9,522	30,233	37,007	542	365	284,990
3. Péréquation sur 1 point IRP	3,103	680	3,053	3,126	6,558	—	2,302	—	—	—	—	—	18,822
4. Paiements provisoires en espèces [1.-(2.+3.)]	1,717	367	2,507	2,075	18,493	14,292	3,005	4,884	1,504	2,801	90		51,735
5. Total, garantie de recettes incluse dans le FPE	17,228	3,676	25,226	20,932	186,072	253,840	30,224	28,812	63,474	79,616	1,264	674	711,038
TRANSFERT DE FPE MOINS GARANTIE DE RECETTES													
6. Contribution de base en espèces (c.b.e. totale - 1)	120,435	25,691	176,497	146,530	1,301,814	1,776,080	211,445	201,593	444,079	557,034	8,757	4,342	4,974,296
7. Valeur du transfert fiscal	50,381	10,437	93,810	69,606	909,383	1,519,654	132,284	130,400	438,786	498,722	7,454	4,914	3,865,832
8. Péréquation sur 12.5 IRP et 1 IRS	43,168	9,519	43,278	44,203	101,764	—	31,951	—	—	—	—	—	273,883
9. Paiements provisoires en espèces [6.-(7.+8.)]	26,886	5,737	39,409	32,721	290,667	256,426	47,210	71,193	5,293	58,312	1,303		835,157
10. Total, transfert de FPE moins garantie de recettes	240,870	51,382	352,994	293,060	2,603,628	3,552,160	422,890	403,186	888,158	1,114,068	17,514	9,256	9,949,166
TRANSFERT TOTAL DE FPE INCLUANT LA GARANTIE DE RECETTES													
11. (5. + 10.)	258,098	55,058	378,220	313,992	2,789,700	3,806,000	453,114	431,998	951,632	1,193,684	18,778	9,930	10,660,205
SERVICES COMPLÉMENTAIRES DE SANTÉ													
12. ($29.58 par personne)	17,318	3,694	25,378	21,069	187,188	255,382	30,404	28,987	63,854	80,096	1,260	624	715,255
TOTAL GÉNÉRAL DU FPE (11.+12.)	275,416	58,752	403,598	335,061	2,976,888	4,061,382	483,518	460,985	1,015,486	1,273,780	20,038	10,554	11,375,460

* Ligne 1. Ne s'applique pas au Yukon parce que la valeur des points d'impôt dépasse les paiements provisoires; les totaux pour le Canada ne correspondent donc pas à la somme des totaux des provinces au titre des paiements provisoires.

** L'abattement spécial du Québec (non-participation) est inclus dans la contribution de base en espèces.

Notes: La valeur du transfert fiscal, la péréquation correspondante et les paiements provisoires sont susceptibles d'être modifiés à la lumière de la valeur des transferts de points d'impôt du FPE.
Les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme des éléments en raison de l'arrondissement des chiffres.

Source: Ministère des finances, estimations de janvier 1981.

passé peut être légitimement considérée comme faisant partie du transfert fédéral actuel destiné à des programmes précis.

Enfin, les opinions sont partagées pour ce qui est de dire si la répartition interne adoptée par le gouvernement fédéral (qui affecte arbitrairement 32.1 pour cent du transfert de FPE à l'enseignement postsecondaire et 67.9 pour cent à la santé) doit dicter la ventilation de ces transferts entre les domaines en question au niveau provincial.

On voit par conséquent qu'il est possible d'évaluer de diverses façons l'ampleur des transferts fédéraux en matière d'enseignement postsecondaire ou de santé. L'interprétation la plus étroite consisterait à ne considérer que les contributions de base en espèces de FPE comme un transfert fédéral destiné à un programme particulier; seraient alors exclus tous les transferts relatifs à la garantie de recettes (même si sa partie en espèces est répartie par les ministres responsables des programmes en cause) ainsi que tout le transfert fiscal, y compris le paiement provisoire en espèces qui permet de le porter au niveau visé de 50 pour cent du transfert total. Selon cette interprétation, 46.6 pour cent seulement du transfert total de FPE seraient liés aux programmes.

Une approche un peu moins étroite accepterait de tenir compte des paiements provisoires en espèces liés aux transferts de FPE, mais non de la valeur égalisée du transfert fiscal, ni du transfert relatif à la garantie des recettes. Pour la plupart des provinces, cette interprétation porterait à 57 pour cent du transfert de FPE les paiements fédéraux liés aux programmes.

Dans une optique encore moins restrictive, on ajouterait les paiements en espèces de garantie de recettes, soit 4 points de plus, qui porteraient les transferts fédéraux liés aux programmes à 61 pour cent du transfert total de FPE.

Enfin, si l'on adopte l'interprétation de beaucoup de représentants de l'administration fédérale, on fait entrer dans la contribution fédérale non seulement les paiements en espèces de garantie de recettes, mais aussi la valeur égalisée de tous les points d'impôt transférés en 1976-1977; c'est-à-dire que la valeur totale de la réduction permanente des recettes fédérales décidée en 1967 et 1977 pour permettre aux provinces d'accroître leurs recettes propres serait considérée comme un transfert fédéral à l'appui des programmes établis.

Les gouvernements provinciaux ont une préférence pour l'interprétation étroite, qui donne une valeur plus faible à la part des transferts fédéraux soutenant les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire, tandis que les porte-parole fédéraux optent pour l'interprétation la plus large, qui produit une part fédérale plus importante.

En ce qui concerne les transferts de garantie de recettes, ces divergences d'interprétation ne manquent pas de piquant: les provinces, qui se refusaient jusqu'ici à voir dans la garantie des recettes autre chose qu'un transfert inconditionnel, pourraient maintenant vouloir l'associer plus étroitement au soutien des programmes, alors que les représentants fédéraux, qui comptaient cet élément dans le transfert fédéral de soutien aux programmes, pourraient maintenant le considérer comme un élément de transfert susceptible d'être récupéré sans que le soutien fédéral des programmes établis ne soit compromis.

De nombreux observateurs, notamment un certain nombre des témoins ayant comparu devant le Groupe de travail, ont reproché aux gouvernements provinciaux de consacrer des sommes insuffisantes au financement de la santé ou de l'enseignement postsecondaire, par rapport à la contribution fédérale. Ils ont avancé dans certains cas que, d'après les chiffres disponibles, les provinces «empochaient» purement et simplement ou détournaient à d'autres fins les fonds fédéraux destinés au soutien de la santé ou de l'enseignement postsecondaire.

Il n'y a cependant pas que l'ampleur du transfert fédéral à associer au soutien des programmes établis qui fasse l'objet d'interprétations divergentes: il peut également exister des malentendus sur le point de départ et les obligations auxquelles on était en droit de s'attendre de la part des provinces, pour dépenser des sommes équivalentes aux transferts fédéraux.

A ce sujet, il importe de ne pas aborder la discussion avec l'idée préconçue d'un partage moitié-moitié. Avant 1977, contrairement à l'opinion répandue, les frais n'étaient pas partagés précisé-

ment à 50 pour cent dans le domaine de la santé ou de l'enseignement postsecondaire dans les provinces. Les transferts fédéraux à une province étaient fonction de la moyenne nationale des frais d'assurance médicale, d'un ensemble de la moyenne nationale et des frais provinciaux d'assurance-hospitalisation et de soit la moitié du coût total de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire ou d'une subvention forfaitaire par habitant ($15 en 1967) rajustée au titre de l'enseignement postsecondaire*. Ainsi, dans ce dernier domaine, où les droits de scolarité complètent les subventions provinciales de fonctionnement, la part fédérale des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dépassait la part des provinces bien avant l'instauration du FPE.

Par exemple, la part fédérale du coût de l'enseignement postsecondaire (y compris les contributions fédérales directes aux établissements) s'élevait à 84 pour cent à Terre-Neuve (qui avait choisi les $15 par personne) et à 54 pour cent en Colombie-Britannique**. Dans l'ensemble du pays, elle s'établissait à près de 61 pour cent, du fait que, outre des transferts de partage des frais, le gouvernement fédéral versait directement des fonds à des institutions et à des particuliers.

De plus, si la formule de répartition du FPE retenue par le gouvernement fédéral (17.4 pour cent pour les soins médicaux, 32.1 pour cent pour l'enseignement postsecondaire et 50.5 pour cent pour l'assurance-hospitalisation) reflètait la ventilation des dépenses fédérales au niveau national en 1975-1976, ces proportions n'étaient observées dans aucune province en particulier. Des inégalités appréciables existaient à cause des différences interprovinciales de frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire ainsi que, par conséquent, des différences de contributions fédérales. Au Québec, par exemple, plus de 35 pour cent de la participation financière fédérale aux trois programmes établis allaient à l'enseignement postsecondaire pendant l'année de base 1975-76, alors que dans les trois provinces de l'Atlantique, qui avaient choisi les $15 par personne, cette proportion n'était que de 25 pour cent.

Les ententes de FPE comportaient certaines augmentations immédiates en raison des dispositions de «nivellement» mentionnées précédemment et de la subvention par habitant au titre des soins complémentaires de santé. Cependant, l'emploi d'un facteur de progression retardée du PNB pour relever les transferts fédéraux laissait prévoir une hausse moins rapide à l'avenir, une fois que les paiements de «nivellement» auraient pris fin. Parallèlement, d'autres transferts fédéraux sans condition comme les paiements de péréquation ou de garantie de recettes virent leur croissance se ralentir après 1977. Du point de vue des provinces, il n'était donc ni sage, ni possible de reprendre à leur compte la forte hausse du financement fédéral à l'occasion de l'instauration du FPE. (L'augmentation apparente de la part fédérale des frais d'enseignement postsecondaire était particulièrement exagérée dans les provinces de l'Atlantique, qui avaient opté pour les $15 par habitant, l'utilisation du coefficient de 32.1 pour cent par le gouvernement fédéral donnant à l'enseignement une part trop importante du transfert fédéral.) En fait, une augmentation induite des dépenses provinciales au titre des programmes établis aurait été contraire à l'un des objectifs déclarés des accords de FPE, à savoir une certaine limitation des dépenses.

Le Groupe de travail tient à ce que ces éléments soient bien compris et à ce qu'on ne reproche pas injustement aux gouvernements provinciaux de ne pas avoir fait ce qu'il aurait de toute évidence été irresponsable et inopportun de faire, à savoir d'essayer dans chaque province de dépenser des sommes équivalentes à la contribution fédérale, alors que ce partage moitié-moitié n'existait précédemment, dans le meilleur des cas, qu'au niveau national.

Simultanément, le Groupe de travail est préoccupé par le maintien du financement de ces programmes et de normes convenables. Certains pourraient prétendre que les provinces ont saisi l'occasion offerte par la mise en place du FPE pour pratiquer la restriction des dépenses avec une ardeur qui menace le maintien de normes satisfaisantes.

*Cette situation est illustrée au tableau III-5 (dans le passage tiré de la déclaration de M. MacEachen), qui montre les différences de droits entre les provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire, en 1975-76.

**Voir le tableau V-3, au chapitre V.

C'est pour corriger les déséquilibres éventuels de ce genre que le Groupe de travail préconise ci-après un retour à la séparation des transferts relatifs à la santé et à l'enseignement postsecondaire. Les gouvernements provinciaux se doivent d'expliquer à leurs électeurs leurs décisions de restreindre les dépenses à l'égard des programmes relevant du FPE. Cependant, le Groupe de travail voudrait s'assurer que le soutien fédéral de ces programmes ne soulève à l'avenir aucune ambiguïté. C'est à cette fin—et non pour monter en épingle de prétendues erreurs qui auraient marqué dans le passé les décisions provinciales de dépenses—que le Groupe de travail recommande plus loin certaines modifications des accords de FPE.

Il est après tout assez normal qu'une modification importante comme l'adoption du financement en bloc ait, cinq années plus tard, certains résultats non prévus au départ et jugés négatifs par beaucoup. Comme nous l'avons mentionné, l'une des constantes des relations intergouvernementales au Canada est la nécessité d'adapter, d'aménager, afin de résoudre les problèmes que présentent les ententes en vigueur et de relever les défis nouveaux que pose l'évolution économique et politique du pays. La question est de savoir quels aménagements devraient maintenant être apportés aux dispositions intergouvernementales à la lumière de la situation actuelle et des besoins prévisibles des cinq prochaines années.

Les réponses proposées à cette question—en ce qui concerne la structure globale du financement des programmes établis—fait l'objet de la section suivante. Avant d'aborder cet exposé, il convient de faire état des opinions exprimées par les Premiers ministres des quatre provinces de l'Ouest dans une déclaration récente faite à l'issue de la conférence tenue en 1981 à Thompson au Manitoba:

> Les provinces de l'Ouest jugent que les débats à venir sur les arrangements fiscaux, et en particulier l'évaluation des projets de modifications, devraient s'inspirer des grands principes suivants:
>
> (1) *Stabilité et certitude* — Des transferts stables et prévisibles en matière de santé et d'enseignement postsecondaire étaient en 1976 l'un des principaux buts des accords de financement des programmes établis pour les deux ordres de gouvernement. Ce but semble avoir été atteint, mais le gouvernement fédéral menace maintenant de procéder à des réductions importantes de dépenses qui risquent de perturber gravement les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire dès l'an prochain. Les Premiers ministres rappellent que, lorsque les ententes de FPE avaient été établies en 1976, le Premier ministre fédéral avait souligné qu'une disposition prévoyant un préavis de trois ans serait incorporée aux ententes afin de marquer la stabilité et la permanence relatives de ces dernières. Une disposition de ce genre devait ensuite être incorporée à la législation et est toujours en vigueur.
>
> (2) *Souplesse et équilibre* — Les programmes de péréquation fiscale et de FPE devraient continuer de garantir à toutes les provinces une capacité fiscale suffisante pour maintenir et améliorer la qualité des services essentiels. Les provinces de l'Ouest se sont déclarées disposées à étudier d'autres méthodes possibles de financement des programmes qui offriraient la possibilité d'atteindre ces objectifs, par exemple des transferts fiscaux élargis et égalisés d'une manière convenable.
>
> (3) *Rationalisation et simplification* — Les accords fiscaux devraient respecter les domaines de compétence des gouvernements fédéral et provinciaux et prévenir tout nouveau chevauchement ou double emploi. Simultanément, nous sommes conscients que le maintien d'un soutien financier fédéral est indispensable dans un certain nombre de domaines-clés. A cet égard, les provinces de l'Ouest ont pris note avec inquiétude des propositions voulant que le gouvernement fédéral envisage peut-être de donner plus d'importance à une administration directe et centralisée des programmes, afin d'affirmer sa «présence» dans des secteurs comme l'enseignement postsecondaire. Cette ingérence dans des domaines de compétence provinciale ainsi que les chevauchements et doubles emplois qui en résulteraient risqueraient d'entraîner des perturbations et des dommages considérables au niveau des programmes, ainsi qu'un gaspillage coûteux qui accroîtrait le fardeau des contribuables canadiens. Les Premiers ministres ont également noté qu'Ottawa semblait croire que sa participation aux coûts de certains programmes n'était pas suffisamment reconnue. Ils ont déclaré qu'ils n'avaient pas encore reçu de proposition précise du gouvernement du Canada au sujet des mesures qu'il jugeait appropriées pour devenir aussi «visible» qu'il semble le souhaiter.
>
> (4) *Délimitation des responsabilités* — Les arrangements fiscaux devraient être renouvelés moyennant une entente claire et non équivoque entre les deux ordres de gouvernement sur les obligations provinciales de programmes associées aux transferts fédéraux de FPE. Les obligations respectives de chaque ordre de gouvernement ne devraient pas pouvoir faire l'objet de malentendus ni de divergences d'interprétation, qui sont source de tensions et de conflits inutiles et dommageables entre les administrations.

(5) *Responsabilité fiscale* — Les provinces de l'Ouest pensent que le gouvernement fédéral ne devrait pas chercher à régler ses problèmes budgétaires en transférant des obligations de dépenses appréciables aux autorités provinciales et locales. Elles ont déclaré que la bonne façon d'améliorer les programmes sans entraîner de coûts excessifs ni alourdir sensiblement le fardeau du contribuable canadien consistait pour Ottawa et les provinces à travailler en étroite collaboration à la mise en place d'améliorations mutuellement acceptables des arrangements fiscaux, lorsque leur nécessité pouvait être démontrée.

(6) *Coopération et consultation fédérale-provinciale* — S'il est important que le Parlement ait l'occasion d'étudier les modifications des arrangements fiscaux et d'en débattre, il est également capital que les deux ordres de gouvernement directement intéressés disposent d'un temps suffisant pour se consulter et négocier.

La période 1982-1987

Les chapitres qui suivent portent sur les ententes fiscales détaillées qui devront régir chacun des domaines de programme financés dans le cadre du FPE. Le Groupe de travail a cependant jugé que le FPE considéré dans son ensemble comportait plusieurs aspects qui devaient être traités avant d'aborder les programmes particuliers. Ces aspects touchent à la fois à l'enseignement postsecondaire et à la santé.

Le premier problème général tient à l'intégration de deux domaines distincts et assez différents au sein d'un même mécanisme fiscal. L'assurance hospitalière et médicale fait l'objet depuis longtemps de lois fédérales et d'ententes conditionnelles de partage des frais. La nécessité de maintenir et, au besoin, de faire appliquer des normes nationales de prestation des services est largement acceptée dans tout le pays. De plus, des soins hospitaliers, médicaux et complémentaires de santé satisfaisants exigent des décisions générales, des connaissances techniques et des modalités de prestation qui présentent beaucoup de points communs dans tout le Canada. C'est lorsqu'il est partiellement organisé à l'échelle du pays que le système de santé est le plus efficace.

L'enseignement postsecondaire est par contre très différent. Les services offerts et le rôle de l'enseignement supérieur peuvent varier d'un groupe linguistique, d'une province et d'un établissement d'enseignement à un autre. Au Canada français, l'enseignement supérieur est considéré comme essentiel à la survie et au développement de la langue et de la culture françaises. Ce principe, qui vaut pour tous les établissements de langue française, a cependant été exprimé et continue d'être formulé avec une vigueur toute particulière au Québec, où les gouvernements provinciaux successifs ont monté une garde vigilante contre les possibilités d'ingérence extérieure. Le Québec trouve évidemment un certain appui auprès des autres provinces dans cette volonté de contrôler les services d'enseignement.

S'il est vrai que l'enseignement postsecondaire doit répondre aux intérêts généraux du Canada, l'influence du gouvernement fédéral à cet égard ne peut être qu'indirecte et complémentaire de celle des provinces. A ce propos, le *Groupe de travail considère que toute tentative fédérale d'établir par une loi des normes nationales d'enseignement postpostsecondaire serait inacceptable.*

De toute évidence, le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur impose une approche tout à fait différente de celle qui est adoptée dans un grand nombre des autres domaines d'intérêt fédéral-provincial. De même, le maintien et le développement d'un système public de soins de santé au Canada imposent au gouvernement fédéral un rôle qui ne convient pas nécessairement dans d'autres secteurs. Or, la possibilité de mettre en place des dispositions fiscales qui reflètent les besoins particuliers de chaque domaine de programme sera sensiblement limitée si les programmes de santé et d'enseignement supérieur restent liés l'un à l'autre. Par conséquent, le *Groupe de travail recommande que:*

les éléments Enseignement postsecondaire et Santé du FPE deviennent des programmes distincts à compter du 1er avril 1982.

Cette séparation des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire s'accompagnerait d'une répartition bien claire des éléments de financement. On verrait alors beaucoup mieux si une province n'assume pas sa part des frais de santé ou d'enseignement supérieur après 1982. Cependant, comme l'indiquait la section précédente, la répartition arbitraire arrêtée en 1977 (32.1 pour cent pour l'enseignement postsecondaire, 67.9 pour cent

pour l'assurance-hospitalisation et soins médicaux, plus une subvention en espèces pour les services complémentaires de santé) pourrait devoir subir quelques aménagements à la lumière de l'évolution de la demande dans chacun de ces secteurs. *Le Groupe de travail recommande*

que le transfert de FPE relatif aux programmes (c'est-à-dire le transfert total de FPE moins la garantie de recettes) soit réparti entre les éléments Santé et Enseignement postsecondaire dans les proportions établies en 1977.

La deuxième question, au sujet du FPE considéré globalement, tient au transfert correspondant à la garantie de recettes. Il apparaît au tableau III-6 que ce transfert équivaut à 6.7 pour cent du transfert total de FPE. Comme l'indiquait la section précédente, la garantie de recettes peut-être considérée comme un transfert fiscal général non lié aux programmes visés par le FPE, comme l'ont parfois soutenu les gouvernements provinciaux. Inversement, on peut prétendre qu'en fait la garantie de recettes est maintenant devenue une partie du financement des programmes dans le cadre du FPE, peu importe sa finalité initiale.

Le Groupe de travail est d'avis que, en raison de l'affectation interne établie par le gouvernement fédéral, les transferts correspondant à la garantie de recettes doivent maintenant être considérés comme faisant partie du financement global de la santé et de l'enseignement postsecondaire et devront par conséquent, dans de nouveaux accords FPE, être affectés à la santé ou à l'enseignement postsecondaire, dans des proportions à négocier. Le Groupe de travail recommande

que, une fois répartie, la contribution fédérale de FPE soit considéré comme «affectée» à chaque domaine de programme et ne puisse être dépensée à d'autres fins.

L'affectation* des transferts fédéraux ne saurait avoir force exécutoire pour les provinces au sens où elle les obligerait à fournir une proportion déterminée du financement, mais le processus de négociation des ententes de FPE impliquerait au moins, du côté des provinces, l'engagement moral de respecter leur part d'obligations en matière de financement.

La troisième grande question porte sur le transfert fiscal qui fait partie de la contribution fédérale globale. Il s'agit de la valeur de l'espace fiscal cédé aux provinces par le gouvernement fédéral dans le cadre des ententes de FPE. A cet égard, il existe au moins deux possibilités:

(i) maintenir les dispositions actuelles, le transfert fiscal étant présenté comme un élément de la contribution fédérale aux provinces au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire;

(ii) éliminer le transfert fiscal des ententes de FPE, pour ne garder le soutien fédéral de la santé et de l'enseignement postsecondaire que sous forme de versements en espèces.

Cette question revêt deux dimensions. La première est purement d'ordre arithmétique. Il faut connaître la valeur des points d'impôt pour pouvoir déterminer les paiements provisoires en espèces. Dans les nouvelles dispositions, il faudra donc continuer de calculer la valeur des points d'impôt transférés dans le cadre de la participation fédérale globale pour arrêter les sommes provisoires à verser en espèces.

La seconde dimension tient au mode de présentation du transfert fiscal, qui influe sur les engagements financiers des provinces. La question qui se pose ici est de savoir si la valeur des impôts transférés aux provinces doit continuer d'être présentée comme un «transfert» du gouvernement fédéral aux provinces, au moins pour les besoins de l'affectation des sommes consacrées à chaque domaine de programme.

Le gouvernement fédéral soutient que, le transfert fiscal faisant partie des accords de 1977, sa valeur tient lieu des sommes en espèces qui auraient dû être versées autrement. Par conséquent, le transfert fiscal devrait être inclus dans l'aide que le gouvernement fédéral accorde aux provinces en matière d'hospitalisation, de soins médicaux et d'enseignement postsecondaire.

Les provinces, pour leur part, prétendent que le transfert fiscal étant désormais incorporé à la

* Le terme «affectation» est employé ici au sens de l'expression anglaise *earmarking*.

structure des impôts provinciaux—moyennant le prix politique qui en découle pour les provinces—il ne convient pas d'en inclure la valeur dans la contribution fédérale aux programmes provinciaux de santé et d'enseignement postsecondaire.

La majorité des membres du Groupe de travail est d'avis que les transferts fiscaux de FPE doivent être considérés comme faisant partie des contributions convenues aux programmes de santé et d'enseignement postsecondaire dans les ententes de la période 1977-1982. La majorité recommande donc

que dans les accords de 1982-1987, on continue de calculer la valeur égalisée des impôts transférés et que ces sommes soient affectées aux domaines de programme. Les transferts fiscaux seraient répartis dans les mêmes proportions que les transferts en espèces entre la santé et l'enseignement supérieur.

Une minorité des membres du Groupe de travail préférait exclure les transferts fiscaux, dans les nouvelles ententes, du soutien offert à la santé et à l'enseignement postsecondaire. Il n'était pas réaliste, d'après cette minorité, de continuer à faire entrer leur valeur dans les contributions fédérales de programme puisqu'ils ont été incorporés depuis plusieurs années aux régimes fiscaux des provinces. Cette minorité soutient aussi que les parts respectives d'impôts des gouvernements fédéral et provinciaux en sont maintenant revenues à leur niveau d'avant la Deuxième Guerre mondiale. En somme, l'histoire fiscale du Canada peut être présentée comme un mouvement incessant de flux et de reflux de points d'impôt entre les deux ordres de gouvernement, tout dépendant de la situation à affronter par le pays. Essayer de «graver dans la pierre» le transfert fiscal de 1979 reviendrait, selon cette minorité, à vouloir arrêter ce mouvement de l'histoire.

Lorsque le transfert fiscal sera attribué à chaque programme, on pourra simplifier considérablement les dispositions du FPE. A l'enseignement postsecondaire, d'une part, et à l'ensemble des programmes de santé, d'autre part, correspondra un montant égal par habitant dans chaque province. *Le Groupe de travail recommande*

que les droits par tête, pour le financement proposé de la santé en 1982-1983, soient fixés à 67.9 pour cent des transferts de programme de 1981-1982, plus la valeur relevée (1981-1982) du transfert primitif de $20 au titre des services complémentaires de santé, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983;

et

que les droits par tête, pour le soutien fédéral général de l'enseignement postsecondaire pour 1982-1983, soient fixés à 32.1 pour cent du transfert de programme du FPE de 1981-1982, plus la partie convenue du transfert fiscal correspondant à l'arrêt de la garantie de recettes, le tout devant être relevé, comme dans les accords actuels, en fonction du facteur de progression du FPE de 1981-1982 à 1982-1983;

et

que le droit total de chaque province ou territoire pour chacun des deux programmes établis distincts soit calculé tout simplement comme le produit du droit par tête et du chiffre estimatif de la population provinciale ou territoriale, corrigé, si le statisticien en chef le recommande, du sous-dénombrement au recensement, le tout devant être relevé d'une année à l'autre comme dans les accords actuels.

Une valeur sera également attribuée au transfert fiscal égalisé accordé à chaque province. *Le Groupe de travail recommande*

que les paiements en espèce dus à chaque province au titre du FPE soient tout simplement égaux au total de leurs droits diminué de la valeur du transfert fiscal, y compris la péréquation versée sur ce dernier.

*Le mot «droits» s'entend ici ainsi que dans la suite du chapitre dans le sens du mot anglais *entitlement*.

Ce mécanisme rend inutile la distinction faite entre les contributions de base en espèces et les paiements provisoires. Il est un peu plus équitable du fait que les «paiements provisoires négatifs» sont automatiquement absorbés. Dans les accords de la période 1977-1982, si la valeur du transfert fiscal accordé à une province dépassait la garantie minimale (les paiements provisoires en espèces augmentés du transfert fiscal égalisé étant au moins égaux à la valeur de la contribution de base en espèces du FPE), la province gardait la différence. Dans le système proposé, les paiements en espèces seraient réduits de façon que toutes les provinces reçoivent des montants égaux par habitant. Ce système est également plus simple à décrire. Des montants égaux par habitant s'appliqueraient à toutes les provinces pour chacun des deux transferts—santé et enseignement postsecondaire. Les paiements fédéraux seraient effectués en partie de manière automatique, par le jeu de la valeur égalisée de la réduction d'impôts fédéraux déjà négociée, le solde étant versé sous forme de paiements en espèces affectés.

Une caractéristique technique des ententes fiscales mérite d'être notée dans le contexte du système de gestion des dépenses du gouvernement. La responsabilité des paiements en espèces est confiée au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en matière de santé et au Secrétaire d'État pour l'enseignement postsecondaire. Le système de gestion des dépenses classe les deux genres de paiements dans l'enveloppe des affaires sociales.

Certains témoins ont fait valoir que les paiements en espèces de FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, à l'instar des dépenses de formation de la main-d'oeuvre, devraient relever de l'enveloppe du développement économique plutôt que de celle des affaires sociales. Le Groupe de travail note que cette proposition cadre tout à fait avec la nature de l'intérêt que le gouvernement fédéral porte à l'enseignement postsecondaire, tel qu'il a été énoncé et par le ministre des Finances et par le Secrétaire d'État. La proposition du Groupe de travail de séparer les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire permettrait de procéder facilement à ce changement. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les dépenses relatives à l'enseignement postsecondaire passent de l'enveloppe des affaires sociales à celle du développement économique.

Cela permettra d'expliciter la nature de l'intérêt que le gouvernement fédéral porte à l'enseignement postsecondaire et de définir plus précisément les genres de résultats qu'il pourrait attendre de ses dépenses. Dans la mesure où ces dernières pourraient à l'avenir être évaluées en fonction de critères de développement économique plutôt que de critères sociaux, il y aurait réorientation des dépenses nouvelles en matière d'enseignement vers des objectifs économiques. Simultanément, les programmes sociaux ne seraient pas mis en concurrence avec le financement de l'enseignement, dans l'enveloppe des affaires sociales.

Une dernière question technique est le choix des estimations démographiques servant à calculer les droits des provinces au titre du FPE (ainsi que de la péréquation, du reste). Les droits sont calculés à partir des chiffres estimatifs du recensement qui, comme l'ont remarqué plusieurs gouvernements provinciaux, sous-évaluent généralement la population de certaines provinces. L'annexe B de ce chapitre présente un rapport provisoire rédigé sur cette question par le statisticien en chef du Canada. Ce dernier est d'avis qu'il faut continuer de se servir des chiffres du recensement jusqu'à ce que l'on dispose d'une méthode d'estimation plus fiable, et le Groupe de travail souscrit à cet avis. Comme l'indique le chapitre VII, si des travaux plus approfondis démontrent qu'il serait souhaitable de tenir compte du sous-dénombrement au recensement, le Groupe de travail estime que les corrections voulues devraient être apportées, conformément à la recommandation du statisticien en chef. *Le Groupe de travail recommande*

que, si les résultats de la contre-vérification des dossiers du recensement de 1981 indiquent un profil de sous-dénombrement analogue à celui du recensement de 1976, le gouvernement fédéral se serve des chiffres de population corrigés du sous-dénombrement au recensement dans le calcul des transferts de FPE. (Dans ce cas, des rajustements correspondants devraient être effectués pour corriger les droits par tête de l'année de base.)

Il faudrait évidemment, dans une correction de ce genre, apporter des rajustements en conséquence aux droits par tête de l'année de base, de façon que le transfert total de FPE ne soit pas modifié par ces révisions des chiffres de population.

Annexe III-A

Accords entre le gouvernement fédéral et les provinces

1. LOI DE 1977 SUR LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES ET SUR LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

   Paiements de péréquation des recettes fiscales provinciales

   Accords de perception d'impôts

   Paiements de garantie des recettes provinciales tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers

   Paiements de transfert relatifs à l'impôt sur le revenu en main non réparti en 1971

   Financement des programmes établis

   Accords de non-participation

   Programme de réciprocité fiscale

   Programme d'assurance-hospitalisation

   Programme de soins médicaux

   Programme de financement de l'enseignement postsecondaire

2. PAIEMENTS INCONDITIONNELS AUX PROVINCES ET AUX MUNICIPALITÉS

   Subventions aux municipalités en lieu et place de taxes foncières sur les propriétés diplomatiques et consulaires

   Subventions statutaires

   Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique

   Programme de subventions aux municipalités

   Programme d'aide financière au transport maritime

SUBVENTIONS ET PAIEMENTS CONDITIONNELS EN CE QUI A TRAIT AUX PROGRAMMES ET AUX ACTIVITÉS À FRAIS PARTAGÉS

a) Paiements fédéraux aux provinces ou aux municipalités (Affaires extérieures)

   Agence de coopération culturelle et technique

   Conférences des ministres de l'éducation (CONFEMEN) et des ministres de la jeunesse et des sports (CONFEJES) des pays d'expression française

   (Affaires indiennes et du Nord canadien)

   Entente Canada-Terre-Neuve

   Ententes sur les forces policières

   Entente Canada-Saskatchewan sur la construction routière

   Entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens

   Accord financier avec les Territoires du Nord-Ouest

   Accord financier avec le Yukon

   Entente-cadre de développement entre le Canada et le Yukon

   Entente-cadre de développement entre le Canada et les Territoires du Nord-Ouest

   Entente-cadre de développement entre le Canada et le Yukon

   Entente auxiliaire entre le Canada et le Yukon pour l'exploitation des ressources

   Entente auxiliaire entre le Canada et les Territoires du Nord-Ouest pour l'expansion économique communautaire

(Agriculture Canada)

Assurance-récolte

Aide aux cercles 4-H

Aide au transport à la foire d'hiver de Toronto
Programme d'indemnisation des propriétaires d'animaux morts de la rage

(Défense nationale)

Aide financière pour les projets de construction

Planification d'urgence

(Emploi et Immigration)

Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada

Accords fédéraux-provinciaux sur l'emploi agricole

Programme d'aide aux réfugiés handicapés

Accords relatifs à l'hospitalisation des immigrants indigents

Programme d'alternance travail-études

(Énergie, mines et ressources)

Programme Canada-Saskatchewan en matière de pétrole lourd

Accord subsidiaire entre le Canada et la Colombie-Britannique relatif à l'estimation des réserves de charbon et des exploitations connexes dans le nord-est de la province

Programmes de mise en valeur des minéraux

(Environnement)

Accords de gestion et de planification des eaux

Programme coopératif de rassemblement des données des relevés hydrométriques

Commission de contrôle du lac des Bois

Accords conclus avec les provinces et les municipalités relativement aux lieux historiques

Remplacement des ponts-routes sur des canaux relevant de la compétence de parcs Canada

(Expansion économique régionale)

Entente-cadre de développement Canada—Terre-Neuve

Plan d'ensemble de développement Canada—Île-du-Prince-Édouard

Entente-cadre de développement Canada—Nouvelle-Écosse

Entente-cadre de développement Canada—Nouveau-Brunswick

Entente-cadre de développement Canada—Québec

Entente-cadre de développement Canada—Ontario

Entente-cadre de développement Canada—Manitoba

Entente-cadre de développement Canada—Saskatchewan

Entente-cadre de développement Canada—Alberta

Entente-cadre de développement Canada—Colombie-Britannique

Entente-cadre de développement Canada—Yukon

Entente-cadre de développement Canada—Territoires du Nord-Ouest

Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole

Entente sur le service du cadastre et de l'information foncière, conclue entre le Canada et le conseil des premiers ministres des Maritimes

Entente sur le service consultatif de la distribution physique, conclue entre le Canada et les provinces de l'Atlantique

Entente sur la formation à la gestion, conclue entre le Canada et les provinces de l'Atlantique

Programme des collectivités nouvelles

Programme fédéral-provincial de l'aménagement de terrains

(Finances)

Programme d'aide aux sinistrés

(Industrie et commerce)

Voyages de familiarisation, individuels et en groupe

Programme visitez le Canada—services de nouvelles

Marchés spéciaux—projets spéciaux

(Justice)

Aide aux provinces pour l'indemnisation des victimes de certains crimes violents

Aide aux provinces concernant l'aide juridique en matière criminelle

Programme de conseillers des autochtones auprès des tribunaux

(Santé nationale et bien-être social)

Programme de subventions à la planification familiale Caisse d'aide à la santé

Subventions nationales au bien-être social

Développement de systèmes provinciaux d'information de gestion

Expérience relative au revenu annuel de base au Manitoba

Allocations aux aveugles

Régime d'assistance publique du Canada

Allocations aux invalides

Accords au sujet des jeunes délinquants

Réadaptation professionnelle des invalides

(Secrétariat d'État)

Aide technique au secteur public non fédéral

Les langues officielles dans l'enseignement aux niveaux élémentaire et secondaire

Les langues officielles dans l'enseignement au niveau postsecondaire

Les langues officielles dans l'enseignement—projets spéciaux

Aide aux provinces pour les fêtes spéciales

Ententes relatives aux cours de langue et de civisme

Ententes relatives aux manuels d'enseignement des langues

(Solliciteur général)

Activités du centre de consultation

Activités de la division de la recherche

Échange de services correctionnels entre le gouvernement fédéral et les provinces

Centre d'information de la police canadienne

(Transports)

Aide financière à la construction et à l'exploitation des aéroports municipaux et autres

Construction de nouvelles aérogares et installations de surface à Grande prairie et à Lethbridge (Alberta)

Programme d'aide financière au transport maritime

Programme d'amélioration du réseau routier du nord des provinces de l'ouest

Programme de renforcement et d'amélioration des routes principales des provinces de l'Atlantique

Programme d'aide au transport par autocar dans les provinces de l'Atlantique

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer

Programme d'aide aux services de transport urbain

Accord sur l'entretien du canal de Beauharnois et des ouvrages connexes

Tunnels traversant le canal de Welland

Caisse des passages à niveau

(Travail Canada)

Enquêtes sur les traitements et salaires, les conditions de travail et les avantages sociaux—Saskatchewan

(Travaux Publics)

Ouvrages de protection des berges

Régularisation des eaux

b) Paiements provinciaux ou municipaux au gouvernement fédéral

Programmes d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables

Programme coopératif de rassemblement des données des relevés hydrométriques

Commission de contrôle du lac des Bois

Services de police assurés en vertu de contrats

Voirie

4. PAIEMENTS EN VERTU DE CONTRATS DE BIENS OU DE SERVICES

a) Paiements fédéraux aux provinces ou aux municipalités

Ententes sur les incendies de forêt

Ententes conclues avec les Commissions scolaires ou les Ministères de l'éducation

Entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens

Entente avec le Manitoba au sujet de l'aide à l'enfance dans quelques communautés indiennes

Entente avec la Nouvelle-Écosse au sujet de l'aide à l'enfance dans les communautés indiennes

Programme de contrats de recherche avec les universités

Programme de la statistique de l'état civil

Achat ou vente de services publics et municipaux

Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada

Programme de formation institutionnelle de la main-d'œuvre du Canada

Programme fédéral-provincial de relevés aéromagnétiques

Programme fédéral-provincial de recherche préliminaire d'uranium

Programme d'évaluation des ressources non renouvelables. Canada-Manitoba

Programme Alberta-Canada, Fonds de recherche sur les ressources énergétiques

Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur la substitution et l'économie de pétrole

Recherches et développements nucléaires

Gestion Canada/Colombie-Britannique du banc Sturgeon

Accords conclus avec les provinces et les municipalités pour assurer la protection contre les incendies dans les forêts ou les villes

Programme des services complémentaires de santé

Accords au sujet des jeunes délinquants

Échange de services psychiatriques

Ententes relatives aux enquêtes communautaires et aux services de surveillance des libérés conditionnels et des détenus qui bénéficient d'une absence temporaire

Projet de recherche en matière de transport

Accords d'indemnisation pour les services locaux touchés par les travaux de l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Programme d'indemnisation des accidents de travail

Programme de sécurité et d'hygiène du travail

b) Paiements provinciaux ou municipaux au gouvernement fédéral

Visites provinciales à l'étranger

Inspection des viandes dans une province

Bâtiments des stations de recherches

Programme d'achat en gros de produits pharmaceutiques et de vaccins

Programme d'approvisionnement coopératif fédéral-provincial

Aide au pouvoir civil

Achat ou vente de services publics et municipaux

Prestation de services aux organismes ne relevant pas de la défense

Agents Québécois d'immigration à l'étranger (entente Cullen-Couture)

Service de l'environnement atmosphérique

Services de police assurés en vertu de contrats

5. PAIEMENTS AYANT TRAIT AU TRANSFERT DE TERRAINS, DES TRAVAUX D'AMÉLIORATION OU A D'AUTRES BIENS MATÉRIELS

Programme de cession des hôpitaux

Aide financière pour les projets de construction

Accords conclus avec les provinces concernant la création de parcs nationaux

Aide aux ports pour petits bateaux

Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer

Programme d'aide aux services de transport urbain

Aide financière pour l'amélioration des ports

Projets mixtes—Accords intergouvernementaux signés par la Commission de la capitale nationale et programmes d'aide aux municipalités

6. PRÊTS AUX PROVINCES OU AUX MUNICIPALITÉS

a) Prêts avec possibilité de remise de dette

Programme des collectivités nouvelles

b) Prêts sans possibilité de remise de dette

Programme agricole des indiens du Manitoba inc.

Assurance-récolte

Interconnexion Nouvelle-Écosse—Nouveau-Brunswick

Réseau de transport au Manitoba—fleuve Nelson

Recherches et développements nucléaires

Logements pour étudiants

Programme d'aide à l'aménagement de terrains

Programme de logement coopératif

Programme de logement public

Prêts sur le fonds de placement du régime de pensions du Canada

Prêts relatifs à l'aménagement de quais

7. ACTIVITÉS CONJOINTES OU CHAQUE NIVEAU D'ADMINISTRATION FINANCE LUI-MÊME SA PART DE L'ENTREPRISE

Conseiller en éducation à Abidjan

Programme volontaire d'aide au développement agricole

Programme spécial de développement (PSD)

Fonds de promotion économique des indiens

Étude du bassin du Mackenzie

Réduction des dommages causés par les inondations et cartographie des risques d'inondations dans les territoires du Nord-Ouest

Aide financière aux écoles de médecine vétérinaire

Fonds de réajustement de l'aide au transport des céréales fourragères

Programme de soutien du prix des produits laitiers

Programme du satellite Symphonie

Programme de télécommunications Anik-B

Projet pilote de diffusion d'émissions à l'aide d'Anik-B

Collecte conjointe des données et partage des renseignements

Programme d'aide à la création locale d'emplois

Programme extension

Programme d'aide aux réfugiés handicapés

Ententes conjointes relatives à l'établissement

Service de l'environnement atmosphérique

Convention Canada/Québec visant la réalisation d'un programme d'inventaire écologique sur le Territoire de la Basse Côte nord du Québec

Programme de contrôle de la qualité de l'eau

Recherche sur la faune Canada/Territoires du Nord-Ouest

Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique

Réseau national d'avertissement en cas de déversement

Système national d'analyse des tendances de la lutte antipollution (NATES)

Relevé national sur la production de déchets dangereux

Programme mixte de l'étude des mollusques et crustacés de l'Île-du-Prince-Édouard

Perfectionnement technique et recherche en vertu d'un accord Canada-Ontario relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Accords conclus avec les provinces concernant la création de secteurs historiques coopératifs

Les ententes spéciales ARDA

Programme d'aide pour la remise en état des logements

Programme de contributions pour les équipements communautaires

Programme de logement public

Programme de logement rural et autochtone

Marchés spéciaux—congrès et voyages de motivation

Les tribunaux de la famille: Programme des projets-pilotes

Aide aux ports pour petits bateaux

Programme de subventions pour bateaux de pêche

Programme national de recherche et de développement en matière de santé

Activités conjointes de protection de la santé

Les Jeux du Canada

Activités du centre de consultation

Service canadien de police

Règlement des négociations collectives en Ontario

Réseau routier du Nord-Ouest

8. SOUTIEN D'ORGANISMES ADMINISTRATIFS CONJOINTS

Commissions frontalières fédérales-provinciales

Accords de gestion et de planification des eaux

Commission de contrôle du lac des Bois

Administration de gestion de la faune de la vallée Creston

Programmes sur les forêts

La société de développement de Terre-Neuve—Labrador Limitée

Sulphur Development Institute of Canada (SUIDIC)

Canadian Food Products Development Centre

Health Industry Development Centre

Centre de technologie industrielle

Marchés spéciaux—sensibilisation au tourisme

Comité permanent fédéral-provincial des fonctionnaires chargés des droits de la personne

Activités de la division de la statistique

Aide financière pour l'amélioration des ports

9. DIVERS

Conseil africain et malgache pour l'enseignement

supérieur (CAMES)

Programme agricole des indiens de la Saskatchewan inc.

Programme Canada au travail

Composante croissance économique de Canada au travail (CCE)

Programme jeunesse Canada au travail (JCT)

Programme de la compagnie des jeunes travailleurs 1979-1980

La loi sur le rétablissement agricole des Prairies

Programme de logement—sociétés sans but lucratif

Programme du film touristique canadien

Programme national d'inspection du poisson

Service d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve

Perception par les douanes de droits provinciaux sur les importations excédentaires de spiritueux

Enquête santé Canada

Régime canadien de prêts aux étudiants

Activités de la direction des ressources humaines

Application des statuts fédéraux et des ordres exécutoires

«Tarifs de l'est» du grain et de la farine

Programme de subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique

Subventions aux bassins de radoub

Annexe III-B

Le sous-dénombrement au recensement et ses conséquences

Monsieur Martin Wilk
Statisticien en chef
Immeuble R.H. Coats
Tunney's Pasture
Ottawa (Ontario)
K1A 0T6

Monsieur,

Le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a retenu de discussions avec certains gouvernements provinciaux et de certains mémoires qui lui ont été présentés que les lois régissant les transferts fiscaux devraient prévoir d'une certaine façon le rajustement des estimations provinciales de la population de façon à refléter les problèmes que pose le sous-dénombrement.

Je crois savoir que vous étudiez sérieusement cette question en collaboration avec vos collègues de Statistique Canada. Je vous invite donc par la présente à conseiller le Groupe de travail sur la meilleure façon d'aborder ce problème technique. Je reconnais, bien entendu, que votre organisme ne pourra pendant un certain temps encore déterminer sa position officielle et ne pourra probablement le faire avant que le Groupe de travail n'ait terminé son étude. Néanmoins, il lui serait très utile de connaître vos vues, même sous leur forme préliminaire, de façon à savoir quels points il devrait étudier et quelle recommandation il pourrait formuler. Tout conseil que vous pourriez lui communiquer d'ici le 6 juillet lui serait très profitable.

Je vous remercie à l'avance pour votre collaboration et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,
Herb Breau, député.

Monsieur Herb Breau, député
Président
Groupe de travail parlementaire sur
les accords fiscaux entre le
gouvernement fédéral et les provinces
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

La présente fait suite à votre récente lettre concernant le rajustement possible des estimations provinciales de la population pour tenir compte du sous-dénombrement qui se serait produit lors du recensement.

Un faible pourcentage de la population du Canada échappe aux recensements, comme c'est le cas d'ailleurs dans tous les pays. Il s'agit nécessairement des personnes qui sont les plus difficiles à repérer ou à identifier et il est par conséquent, particulièrement difficile d'estimer leur nombre. Néanmoins, depuis 1961, Statistique Canada cherche, en tête de file, à élaborer des méthodes à cette fin. Celles-ci sont connues sous le nom de contre-vérification des dossiers (CVD) et sont fondées sur certains efforts intensifs appliqués à un échantillonnage relativement faible. Elles ont pour objectif d'évaluer l'exactitude du dénombrement en estimant, selon toute hypothèse raisonnable, le nombre de personnes qui échappent au recensement. Cette évaluation vise à fournir aux utilisateurs des données du recensement certains indices sur l'étendue possible de cette source d'erreur et à nous aider à en apprendre davantage sur le genre de personnes non énumérées et, par déductions, sur la façon dont nous pourrions améliorer nos techniques de recensement.

Étant donné que les résultats des estimations de la contre-vérification des données sont devenus du domaine public après le recensement de 1961, on se demande naturellement si le rajustement du nombre de personnes dénombrées aboutirait à des estimations plus précises de la population des provinces ou de leur répartition.

La question est relativement simple, mais il est difficile d'y répondre définitivement dans l'état actuel des choses.

Voici un résumé des faits saillants concernant les résultats du recensement de 1981, la contre-vérification des dossiers et ma position actuelle sur la question du rajustement des chiffres obtenus en fonction de l'estimation du sous-dénombrement.

1. Statistique Canada procédera à la contre-vérification des dossiers afin d'évaluer la qualité des données du recensement de 1981; il en résultera notamment des *estimations* du sous-dénombrement pour chacune des provinces. Ces estimations seront disponibles à la fin de 1982.

2. Nos procédés et méthodes d'analyse des résultats de la contre-vérification sont complètement spécifiés et ne seraient aucunement influencés par l'utilisation qu'on envisage de faire des résultats de l'étude ou par d'autres facteurs. Il est évidemment impossible, avant que l'étude ne soit terminée, de prévoir de façon certaine ce qui en résultera à l'égard des niveaux absolus ou comparatifs des estimations du sous-dénombrement à l'échelle des provinces.

3. Les résultats de la contre-vérification des dossiers ne sauraient servi à des estimations du sous-dénombrement dans les différentes régions des provinces.

4. Compte tenu des facteurs énoncés ci-après, et après avoir consulté une vaste gamme d'autres spécialistes, j'en suis venu à la conclusion qu'il ne serait pas sage pour le statisticien en chef d'utiliser les résultats (encore inconnus) de la contre-vérification des dossiers de 1981 de façon officielle, pour rajuster les estimations provinciales de la population dérivées directement du recensement de 1981. (Le niveau sans précédent de questionnaires du recensement qui nous sont retournés à l'heure actuelle, lequel nous donne des raisons valables d'espérer que nous obtiendrons également du recensement des chiffres de très grande qualité, vient étayer mon point de vue).

5. La conclusion du paragraphe 4 est fondée sur l'hypothèse que le statisticien en chef est tenu de certifier une *seule* série d'estimations provinciales de la population fondées sur le recensement, *en vertu de dispositions juridiques semblables à celle que renferme la Loi sur les arrangements fiscaux.* Toutefois, les chiffres non rajustés du recensement ainsi que les résultats de la contre-vérification deviendront très certainement du domaine public; il serait donc *possible* de mentionner ces deux résultats dans les modifications législatives envisagées si vous jugiez avantageux, sur le plan social ou politique, de conserver une certaine souplesse à cet égard.

Voici, en résumé, les principales considérations qui m'ont amené à prendre la position énoncées aux paragraphes 4 et 5:

1. Bien qu'il soit *probable* que l'utilisation des résultats de la contre-vérification des dossiers de 1981 aboutirait à de meilleures estimations provinciales de la population pour certaines provinces, cela pourrait aussi aboutir à des estimations moins précises pour d'autres provinces. Il n'existe, pour l'instant, aucun moyen de supprimer cette incertitude.

2. En rajustant les chiffres du recensement, on éliminerait sans doute certaines des erreurs que ceux-ci renferment, mais seulement si on accepte *toutes* les erreurs inhérentes aux estimations produites par la contre-vérification. Ces estimations sont sujettes non seulement à des erreurs d'échantillonnage, qu'il est possible d'estimer, mais aussi à des biais qu'il est impossible d'évaluer. Il ne faut pas oublier que la contre-vérification des dossiers a été conçue pour estimer un phénomène qu'il est extrêmement difficile d'évaluer: les personnes omises lors du recensement. Il serait beaucoup plus difficile encore de tenter d'évaluer les erreurs inhérentes aux estimations de la contre-vérification.

3. La contre-vérification des dossiers a pour but de mesurer le sous-dénombrement. Elle ne mesure pas le surdénombrement, et nous ne disposons pas de mécanisme pour le faire. La conception d'un tel mécanisme ne pourrait pas aboutir à temps pour le recensement de 1981 et, de toute manière, il serait coûteux (quelque $10 millions). Diverses indications nous permettent de croire que le surdénombrement est beaucoup moindre que le sous-dénombrement, mais cela n'a pas été démontré par des méthodes statistiques directes.

4. Sur le plan statistique, la contre-vérification des dossiers est tout à fait insuffisante pour nous permettre d'effectuer, au niveau des entités sous-provinciales, des rajustements scientifiquement défendables. (Aucune extension raisonnable de la

contre-vérification des dossiers ne permettrait de remédier à cette lacune). Par conséquent, les estimations non rajustées de la population des entités sous-provinciales ne correspondarient pas, si on les additionnait, aux estimations provinciales rajustées.

5. Comme nous n'avons pas de méthodes valables, statistiquement parlant, pour rajuster les estimations des entités sous-provinciales, et que nous avons besoin de celles-ci pour d'autres applications des données du recensement (pour satisfaire à des mesures législatives dans certains cas), l'utilisation d'estimations rajustées de la population des provinces nous amènerait à utiliser, dans différents cas, des estimations non cohérentes de la population.

6. Bien que la méthode de la contre-vérification des dossiers ait été appliquée lors des recensements de 1961, de 1966, de 1971 et de 1976, celle qui a été adoptée en 1976 était beaucoup plus étendue que les précédentes. Par conséquent, la stabilité et le comportement statistique probables des résultats de 1976 ne peuvent être évalués pleinement en les comparant à ceux des recensements antérieurs. La méthode de contre-vérification des dossiers de 1981 *est* comparable et il est possible d'évaluer ses résultats en procédant à des comparaisons statistiques avec ceux de 1976. Il est peu probable, toutefois, qu'une telle évaluation soit disponible avant la fin de 1983.

7. En faisant des suppositions plausibles, l'application des estimations rajustées à l'aide de la contre-vérification des dossiers diminuerait le biais d'une estimation provinciale due au sous-dénombrement mais augmenterait sa variance aléatoire due aux estimations fondées sur un échantillon, lesquelles sont dérivées de la contre-vérification des dossiers. Si le sous-dénombrement mesuré à l'aide de la contre-vérification des dossiers s'avérait beaucoup moindre en 1981 qu'en 1976, ce qui sans être impossible est fort improbable, on pourrait alors douter que le résultat se prête à un rajustement.

8. Aux États-Unis, lors du recensement de 1980, on a dénombré, à l'échelle nationale, 2.5 % de *plus* de personnes que prévu. Ce pourcentage équivaut à peu près à ce qui avait été prévu comme sous-dénombrement total. Les raisons vraisemblables de cette surprise—étrangers résidant illégalement, travail de relations publiques vraiment intensif auprès des fortes concentrations de minorités «aliénées»—ne s'appliquent peut-être pas toutes au Canada. On ne peut pourtant pas écarter complètement la possibilité que nos résultats du recensement de 1981 présentent des caractéristiques inattendues par rapport à ceux de 1976. Devant cette situation, le Bureau du recensement des États-Unis a pris comme position qu'il ne connaît aucune façon statistiquement défendable de rajuster *les résultats du recensement de 1980.*

9. Les résultats du recensement représentent des normes, élaborées sur une période de 110 ans, *qui sont généralement et publiquement acceptables.* Elles ne sont certainement pas parfaites, même si en réalité, Statistique Canada est, sur la scène internationale, à l'avant-garde dans les efforts qu'il déploie pour déceler et élucider les erreurs du recensement. S'il existait des preuves indiscutables de la supériorité

d'autres estimations, il serait possible de remplacer la «norme», mais ces preuves *indiscutables* n'existent pas pour l'instant.

J'espère que les explications ci-dessus vous seront utiles. N'hésitez pas à m'appeler si vous avez besoin d'autres renseignements à cet égard.

Veuillez agréer, Monsieur le député, l'expression de mes sentiments distingués.

Martin B. Wilk

Le sous-dénombrement dans les recensements au Canada et ses implications: examen de certains aspects

Résumé des questions en jeu

Bien que le sous-dénombrement au recensement puisse être considéré comme un phénomène relativement universel, il est devenu ces dernières années un motif de friction entre les divers ordres de gouvernement, en particulier lorsque les résultats du recensement et d'autres statistiques qui en sont tirées servent à des fins prévues par la loi, comme le calcul des transferts fiscaux. Le Canada n'échappe pas à cette situation. Par exemple, le gouvernement du Manitoba a contesté l'exactitude des chiffres de population de 1971 comme base de calcul des contributions fédérales au titre de la Loi sur les soins médicaux et de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques. De même, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a exprimé des doutes sur la validité des éléments migratoires de ses estimations démograpiques. Plus récemment, les ministres des Finances du Québec et du Nouveau-Brunswick ont échangé avec leur homologue fédéral une correspondance où ils soutenaient que les données du recensement devraient être corrigées du sous-dénombrement avant de servir au calcul des droits de péréquation. Pour permettre aux hauts fonctionnaires de prendre une décision dans ce domaine, il a été convenu dans une correspondance entre le statisticien en chef et le sous-ministre des Finances que Statistique Canada étudierait la possibilité de corriger ses chiffres de population en fonction d'un sous-dénombrement au recensement.

Il est très possible que l'utilisation des données de recensement de 1981 à des fins de ce genre donne lieu à des contestations encore plus virulentes. Pour permettre à Statistique Canada de fournir aux principaux utilisateurs de données démographiques des renseignements plus concrets sur le sous-dénombrement au recensement et son incidence sur certains programmes, un ensemble de documents a été préparé par la Division de la démographie et la Division des méthodes de recensement et d'enquêtes-ménages. Ces documents visent à faire la lumière sur les principales questions à prendre en considération si l'on veut que Statistique Canada corrige les résultats du recensement en fonction du sous-dénombrement estimé. Les documents montrent les effets possibles d'un sous-dénombrement au recensement sur divers programmes tels que les transferts fiscaux aux provinces, la représentation électorale par province à la Chambre des communes et les projections démographique. Voici un résumé des principales constatations présentées dans les documents:

1. Un genre important d'erreur dans le recensement canadien provient de l'omission involontaire d'habitations, de ménages et de personnes faisant partie de la population visée. Ce genre d'erreur, qualifié de sous-dénombrement, minore les résultats du recensement.

2. Les résultats du recensement servent à Statistique Canada de point de départ pour établir les estimations de la population et les projections démographiques des années autres que celles du recensement. Les estimations de population sont employées par Statistique Canada pour produire toute une série de taux (chômage, naissance, décès, etc.). Les erreurs dues à un sous-dénombrement au recensement sont reportées dans les estimations—et les projections, pour les autres années—de la population et risquent donc d'influer sur les divers taux calculés à partir des estimations démographiques.

3. La contre-vérification des dossiers (CVD) est la seule source de données sur le sous-dénombrement au recensement. Ces estimations du sous-dénombrement ne sont pas jugées suffisamment fiables pour être d'un intérêt pratique au niveau sous-provincial. Même au niveau provincial, les estimations présentent une forte variabilité d'échantillonnage pour certains groupes d'âge et de sexe, mais la CVD donne des estimations convenables du sous-dénombrement total par province.

4. La CVD ne donne aucun renseignement sur le sous-dénombrement au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et il n'existe aucun programme permettant d'évaluer le sous-dénombrement net. La technique elle-même ne pourrait être adaptée pour produire des estimations de ce genre pour le Grand Nord.

5. On ne peut donner de réponse unique et claire à la question de savoir s'il convient ou non de corriger les chiffres en fonction du sous-dénombrement au recensement.

6. De manière générale, une correction du sous-dénombrement donnerait des chiffres plus sûrs pour la répartition des fonds, que ces derniers soient fixés globalement ou par habitant.

7. La constatation (6) est étayée par l'un des documents de la série qui traite de la question à un niveau statistique plus général, ainsi que par un autre document qui porte plus précisément sur certains grands programmes de répartition des recettes (péréquation, programmes établis et services complémentaires de santé). Dans le cas des subventions par tête (services complémentaires de santé), les paiements en moins sont directement proportionnels aux taux de sous-dénombrement de chaque province. Dans le cas de la péréquation, basée sur un montant fixe, les droits de chaque province sont supérieurs ou inférieurs selon que le sous-dénombrement y est plus ou moins élevé que dans l'ensemble du pays. Enfin, dans le cas des programmes établis, le rapport entre le sous-dénombrement et la formule de répartition est plus complexe du fait que cette dernière comprend à la fois un élément fixe de partage des recettes et des subventions par tête. L'analyse a toutefois révélé que ces programmes étaient tous très sensibles au sous-dénombrement.

   Les chiffres qui suivent donnent l'ordre de grandeur des fonds répartis au titre des programmes susmentionnés: $2.6 milliards pour les programmes établis, environ $15 milliards pour la péréquation et près de $3 milliards pour les services complémentaires de santé. Ces chiffres sont des estimations établies pour la durée des accords actuels, soit les cinq années 1977-1978 à 1981-1982. L'effet des corrections sur la part provinciale de recettes, au titre des diverses lois, est calculé. Si les fonds étaient répartis en fonction d'un dénombrement corrigé, il en coûterait $270 millions de plus au gouvernement fédéral durant cette période au titre de ces programmes.

8. Le nombre total de sièges à la Chambre des communes et sa répartition par province varient légèrement, selon qu'on tient compte des résultats non corrigés du recensement ou des chiffres corrigés du sous-dénombrement.

9. Une répartition corrigée par âge et par sexe devrait donner des projections plus exactes de la population par âge et par sexe, même si le chiffre total de population n'est pas corrigé du sous-dénombrement.

10. Les estimations étaient nettement plus élevées, dans le cas des personnes ayant un emploi, pour le Canada et pour certaines provinces lorsqu'on remplaçait les données non corrigées par des chiffres corrigés, dans le processus d'estimation de l'enquête sur la population active. Dans le cas des chômeurs, cependant, les chiffres n'étaient guère différents dans le pays et dans les provinces, pas plus que les taux (de chômage et de participation) d'ailleurs, avec des données corrigées.

11. La question de la correction ou de la non-correction des chiffres en fonction du sous-dénombrement au recensement est d'ordre technique. Il incombe à Statistique Canada d'en décider, l'objectif ultime étant de fournir la meilleure estimation possible de la population. Toutefois, étant donné les réper-

cussions considérables de cette décision, il faut absolument étudier la question à fond et publiquement avec nos principaux utilisateurs. Il faudra consulter le ministère des Finances et d'autres ministères fédéraux (Santé nationale et Bien-être social, Revenu national et Secrétariat d'État), ainsi que les responsables provinciaux, au sujet des incidences de la correction.

12. Des consultations d'ordre technique analogues seront menées auprès du Bureau du Directeur général des élections et du Conseil privé au sujet des conséquences d'une correction du sous-dénombrement sur la représentation électorale.

13. Il importe de s'entendre sur la correction du sous-dénombrement et les modalités à appliquer avant que les résultats du recensement de 1981 ne soient connus, de manière à garantir l'objectivité de la méthode à adopter pour corriger les données à des fins précises.

Annexe III-C

Le Financement des programmes établis et ses conséquences*

Tendances

L'introduction du FPE a considérablement augmenté le montant de la contribution fédérale à ce que les provinces recevaient en vertu des accords de frais partagés pour l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux, l'enseignement postsecondaire et certains éléments du Régime d'assistance publique du Canada relatifs à la santé. Au cours de la première année (1977-1978), les contributions fédérales dans le cadre du FPE ont augmenté d'environ 20%, soit $1,218 millions par rapport à l'année précédente. Les dépenses provinciales pour ces programmes établis ont augmenté de 6 à 7% au cours de cette année selon la façon dont on détermine les dépenses imputables au domaine médical et à l'enseignement postsecondaire. Étant donné que ce dernier chiffre ne tient pas compte de l'inflation, la valeur réelle des contributions des gouvernements provinciaux à partir de leurs propres ressources a en fait baissé. Au cours des deux années suivantes, 1978-1979 et 1979-1980, les contributions fédérales ont de nouveau augmenté à un taux supérieur à celui des dépenses provinciales. Nous estimons que, tandis que les coûts pour la santé et pour l'enseignement postsecondaire se sont élevés de 10 à 11% en 1977-1978 et de 9,5% à 10,1% en 1978-1979, les contributions fédérales sont passées de 13,7 à 14,3% et de 13,1 à 13,5% durant chacune de ces années.

Par suite de ces tendances, les contributions fédérales (fiscales et en espèces) ont été portées de 42% des dépenses provinciales *totales* pour la santé et pour les coûts *totaux* de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire en 1976-1977, à 50% en 1979-1980. Les dépenses totales comprennent les coûts administratifs des ministères provinciaux de la santé et de l'éducation et les dépenses de services sociaux se rapportant d'une façon quelconque aux programmes de santé—ce qui diminue le montant de la contribution fédérale comparée à ce qu'elle aurait été selon les définitions acceptées avant 1977. Si l'on accepte ces hypothèses qui prêtent à discussion, nous disons donc que les provinces ont reçu au titre du FPE environ $1,5 milliard de plus en 1979-1980 qu'elles n'auraient reçu si les accords précédents de coûts partagés avaient encore été en vigueur et si la structure des dépenses était restée la même. Même en élaguant les deux points d'impôt sur le revenu des particuliers accordés aux provinces comme compensation pour la suppression de la garantie fiscale, la part fédérale de dépenses dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire s'est élevée de 42% en 1976-1977 à 47% en 1979-1980.

Sur une base *per capita* de dollars constants de 1971, le financement fédéral pour la santé et l'enseignement postsecondaire s'est élevé à 24% durant les trois premières années du FPE. Le financement en provenance d'autres sources, et compris les primes d'assurance santé, les cours à l'université, les fondations et les municipalités, ont gardé leur valeur tandis que la contribution en dollars constants des provinces a baissé entre 14% et 23% selon les définitions utilisées. En fait, presque toutes les augmentations réelles dans ces secteurs depuis la mise en vigueur du FPE ont été financées à partir des versements fédéraux dont, dans certains cas, un surplus a été mis à la disposition des provinces à d'autres fins.

Un examen des facteurs individuels des dépenses du FPE révèle que ces effets s'étendent à tous les éléments des programmes. Les contributions nominales fédérales destinées à l'enseignement postsecondaire sont passées d'une moyenne nationale de

*Extrait de «Federal Contributions to Post-Secondary Education: Funds and Issues», dans *Financing Canadian Universities: For whom and By whom,* David M. Nowlan et Richard Bellaire, éditeurs (Toronto: OISE press, à paraître en 1987).

45% des dépenses totales d'exploitation en 1975-1976, à 57% en 1979-1980 (les contributions fédérales pour le FPE en tant que pourcentage des dépenses totales d'exploitation s'échelonnaient d'un maximum de 108% dans une province à un minimum de 50% dans une autre). La contribution fédérale pour les services de santé a augmenté de façon semblable, la contribution totale fédérale ayant été porté de 39% des dépenses provinciales pour la santé en 1975-1976, à 47% en 1980-1981. Nous faisons de nouveau remarquer que notre utilisation du point fiscal combiné et des contributions en espèces fera certainement l'objet de controverses.

Toutes les provinces, à un degré ou un autre, ont utilisé l'augmentation du financement fédéral dans le cadre du FPE pour le «substituer» à leurs propres contributions provinciales. En général, les provinces pauvres ont utilisé les nouveaux deniers du FPE surtout pour remplacer le financement provincial, traitant ainsi le FPE plutôt comme un transfert fiscal qu'un transfert destiné à un programme. Dans les provinces riches (sauf une exception), les deniers fédéraux supplémentaires ont été, dans une mesure plus ou moins élevée, utilisés pour de nouvelles dépenses dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Cependant, notre estimation préliminaire est que, même dans ces provinces, une partie importante (environ 25 %) a été utilisée comme substitut pour les recettes provinciales.

Si nous jetons un coup d'œil maintenant *aux transferts en espèces,* les deniers totaux indiquent qu'en 1980-1981, tous les programmes établis, assurance-santé, soins médicaux, services complémentaires de santé et enseignement postsecondaire se chiffreront à environ $5,2 milliards. En 1982-1983, ce transfert d'argent s'élèvera à $6,15 milliards.

La portion de cette somme réservée à l'enseignement postsecondaire est de 32,1 % et, en 1980-1981, cela équivaudra à environ $1,7 milliard et à $2 milliards en 1982-1983.

Nous avons préféré ne pas parler beaucoup de l'enseignement postsecondaire comme tel à cause des difficultés de répartition que nous avons déjà mentionnées. Cependant il convient d'ajouter quelques observations.

Premièrement, à la suite des nouveaux accords, la contribution fédérale nominale au titre de l'enseignement postsecondaire est passée de 45% du total des dépenses d'exploitation en 1975-1976, à 57% en 1979-1980. Ces chiffres fluctuent quelque peu d'une année à l'autre, mais la tendance générale dénote, sans l'ombre d'un doute, une augmentation très importante des contributions fédérales.

En 1982-1983, la formule de FPE augmentera la contribution fédérale d'environ $600 millions par rapport à l'accord précédent sur le partage des coûts. Selon Peter Leslie, le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire se caractérise, depuis la Seconde guerre mondiale, par une augmentation des dépenses accompagnée d'une attitude plus discrète et d'une influence décroissante de la part du gouvernement fédéral à l'égard des programmes qu'il finance. La proportion des versements fédéraux aux provinces (environ $1,7 milliard en 1980-1981) par rapport à la valeur des transferts fiscaux ($1,4 milliard) augmente sans cesse, ce qui constitue un point particulièrement inquiétant. La cause en est que les recettes fiscales n'ont pas augmenté, comme on l'avait prévu initialement, dans la même proportion que les versements comptants calculés en fonction de la croissance démographique et l'augmentation du PNB, ce qui a entraîné le maintien des paiements de rajustement «transitoires». Actuellement, les prévisions sont de l'ordre de $873 millions pour 1982-1983, et à $1,271 milliard en 1986-1987.

Les objectifs initiaux du FPE

De quelle façon l'évolution des dépenses est-elle conforme aux intentions initiales du FPE? Comme il l'avait promis, le gouvernement fédéral a certainement continué de payer une part importante des coûts des programmes; en fait, on pourrait alléguer que, par rapport au total des dépenses dans ce secteur, le financement accordé a quelque peu dépassé les intentions initiales. Comme convenu en 1977, la part du gouvernement fédéral a continué d'être déterminée indépendamment des dépenses provinciales, ce qui a certainement conféré aux provinces plus d'autonomie dans ces domaines. Cependant il semble raisonnable, pour le gouvernement fédéral, de réexaminer l'engagement pris à l'égard des subventions inconditionnelles. Même si

une diminution des coûts avait été prévue en 1977, ce qui s'est produit au demeurant, on est en droit de se demander encore si on avait anticipé un tel remplacement des contributions provinciales et, dans l'affirmative, si cette utilisation de ressources fédérales limitées constitue le moyen le plus efficace et le plus souhaitable.

D'une certaine façon, la nouvelle formule de financement fédéral a conféré un cadre plus rigide aux accords concernant les principaux programmes. Cependant, il est plus difficile de déterminer si cette modification a permis aux établissements actuels fournissant les services de santé et l'enseignement supérieur de planifier leurs activités de façon plus sûre et plus stable. Dans une certaine mesure, il est permis de croire que ces établissements devront encore faire face à des approbations de dépenses fluctuant d'une année à l'autre, ce qui entraînera beaucoup d'incertitudes.

Les nouveaux accords donnent aux provinces un pouvoir décisionnel accru relativement aux programmes et simplifient certainement les modalités administratives. Au cours de la dernière année de l'application des anciens accords, les contributions versées par le gouvernement fédéral aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur variaient de $49 par habitant à Terre-Neuve à $85 au Québec. Depuis lors, toutes les provinces ont reçu le même montant au titre de l'enseignement postsecondaire. Une province qui recevait des subventions relativement peu élevées en vertu de l'ancien accord, en l'occurrence le Nouveau-Brunswick, touche actuellement des contributions beaucoup plus importantes. Cette situation devrait avantageusement permettre aux provinces qui le souhaitent d'augmenter leur part de financement au titre de l'enseignement supérieur selon les priorités qu'elles ont établies. Actuellement, il est peut-être nécessaire de se demander toutefois si cette souplesse a engendré une telle inconstance qu'il est maintenant très difficile d'assurer l'uniformité fondamentale des normes et services, tâche à laquelle le gouvernement fédéral s'est également engagé.

Même si le gouvernement fédéral avait promis en 1977 que toute économie provenant d'une réduction des services reviendrait en totalité aux provinces, il faut insister sur le fait qu'il ne s'était engagé nullement à accepter inconditionnellement ces économies. Étant donné qu'à la même époque, le gouvernement fédéral s'était formellement engagé à maintenir la norme nationale des services, il ne peut manifestement pas se permettre de faire des économies qui pourraient compromettre le maintien de la qualité de base de ses prestations et limiter la possibilité de les améliorer.

En 1977, il avait promis que la nouvelle formule donnerait plus de ressources aux provinces que les accords précédents, et s'est ce qui c'est produit. La contribution du gouvernement fédéral aux trois programmes a certainement été suffisante. Nous avons déjà souligné que si l'ancien système de partage égal du coût des subventions avait été appliqué en 1979-1980, la participation du gouvernement fédéral à ce secteur aurait été moins élevée que sa contribution effective, $1,5 à $1,8 milliard. Cependant, pas plus le secteur de la santé que celui de l'enseignement supérieur n'ont connu d'expansion majeure. En fait, c'est l'inverse qui s'est produit, la hausse des subventions réelles du gouvernement fédéral s'accompagnant d'une baisse de la contribution effective des provinces, d'où l'effet de substitution susmentionné. Par voie de conséquence, les provinces ont pu utiliser des fonds consacrés à la santé et à l'enseignement supérieur à d'autres fins, pour lesquelles elles auraient dû soit augmenter leurs propres impôts soit diminuer leurs dépenses dans d'autres domaines. Il est aussi prouvé que dans certaines provinces, l'insuffisance des subventions pour certains aspects de la santé et de l'enseignement est telle que les normes nationales en sont gravement compromises.

Il est aussi possible de considérer que le FPE a été couronné de succès, en ce sens que la hausse des coûts de prestation des services a été constamment modeste entre 1977 et 1981. Il serait donc indéniable que tous les contribuables canadiens, représentés par le gouvernement fédéral, bénéficient aussi de cette formule. Le moyen le plus efficace d'y parvenir vraiment serait d'adopter un système grâce auquel les contributions fédérales consacrées à la santé et à l'enseignement supérieur retrouvent leur niveau d'origine. Les problèmes actuels de manque de crédits pourraient être compensés par une utilisation plus sélective et plus précise de certains des fonds récupérés grâce à ce retour aux niveaux traditionnels de subventions.

Notre propos n'est pas de commenter en détail la formule utilisée dans le calcul du financement des programmes établis. Il faut cependant souli-

gner qu'elle n'a pas donné tous les résultats escomptés en 1977. Selon les évaluations initiales, l'élément fiscal assurerait la plus grande partie des fonds destinés aux provinces, tandis que les transferts en espèces d'un montant sensiblement moindre, augmenteraient chaque année de façon régulière. Ces transferts revêtent une importance capitale pour le gouvernement fédéral à qui ils permettent une grande latitude en matière de subventions. Nous constatons cependant que la performance généralement médiocre de l'économie au cours de ces dernières années influe automatiquement sur les recettes fédérales, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les sociétés; de ce fait, le gouvernement fédéral a dû augmenter ses débours en espèces, afin de relever les niveaux des transferts d'impôt aux provinces qui ont été plus bas que prévu. Encore une fois, cela n'a pas seulement diminué les fonds que le gouvernement fédéral peut s'autoriser à consacrer à d'autres objectifs fédéraux, mais étant donné que ces débours en espèces sont tirés d'une assiette fiscale relativement «rétrécie», les conséquences financières de la formule sont encore plus graves. De plus grands paiements en espèces faits à partir d'une assiette fiscale aussi peu favorable sont l'une des conséquences de la formule de FPE en période de ralentissement économique.

Chapitre IV

LE SYSTÈME DE SANTÉ

Introduction

Suivant de si près la publication du rapport du juge Emmett Hall sur *Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 1980*[1], ce chapitre devrait inévitablement aborder un grand nombre des mêmes questions. Ce rapport, appelé ci-après *Examen des services de santé*, est considéré comme le document de référence dans ce domaine; le Groupe de travail n'a pas essayé de se livrer à une synthèse statistique analytique du même genre au sujet de la situation du système de santé, et s'est tourné vers l'étude des questions liées spécifiquement à son mandat.

Le reste de cette introduction permet de mieux définir certains problèmes qui dominent actuellement le secteur de la santé. Ces problèmes sont regroupés dans trois grandes rubriques:

i) la prestation des programmes de santé et les déséquilibres possibles;

ii) la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de respect des conditions de programme et des principes de l'assurance-santé (le problème de la «détérioration» des conditions);

iii) l'effort national consacré aux soins de santé et l'affectation globale de ressources à ce secteur (le problème de «sous-financement»).

Ce cloisonnement ne peut bien sûr jamais être parfaitement étanche; la question du «sous-financement» est liée au nombre de médecins et à leurs revenus, lesquels sont eux-mêmes liés au problème de la facturation supplémentaire (et en fait à toute la question de l'utilisation inefficace des ressources de santé), ce dernier problème se rattachant lui-même aux préoccupations que suscite la détérioration des conditions de programme, notamment celles d'accessibilité et d'universalité. Il semble néanmoins utile d'agencer selon ces trois grands thèmes l'étude des faits présentés au Groupe de travail.

On remarquera que la première question, qui a d'ailleurs suscité le plus d'observations, a directement trait au système de prestation des soins de santé, à ses problèmes et à ses lacunes. Bien qu'elle soit surtout du ressort des provinces, le Groupe de travail a des idées à faire valoir à cet égard.

Des témoignages recueillis par le Groupe de travail s'est dégagé un tableau du système des soins de santé dans lequel deux grandes catégories de décisions essentielles travaillent peut-être maintenant selon des axes quelque peu divergents. Il s'agit d'abord de l'ensemble des décisions politiques et administratives portant sur la création et la répartition géographique des installations et des services de tous genres. Il s'agit ensuite de l'ensemble des décisions que prennent les médecins—les «gardiens» placés à l'entrée du système—sur l'utilisation de ce dernier.

L'attention du Groupe de travail a été attirée à de nombreuses reprises sur les déséquilibres qui se font jour dans le système de prestation de soins de santé:

- les installations de soins intensifs sont mobilisées pour des malades chroniques nécessitant des soins de longue durée en raison de l'insuffisance des installations de services complémentaires de santé;
- les moyens curatifs—notamment les installations nécessitant de gros investissements et des techniques de pointe—sont privilégiés par rapport aux soins préventifs et aux services de santé communautaire;

- on recourt par trop aux spécialistes de pointe plutôt qu'au personnel infirmier et aux autres professionnels de la santé; et
- la main-d'oeuvre, les services et les installations sont répartis inégalement du point vue géographique.

Ces problèmes, selon les témoignages entendus, seraient tous liés à un surnombre (et à une répartition toujours inégale) des médecins, sans que le mécanisme voulu d'ajustement—la baisse des revenus relatifs—puisse entrer en jeu pour rétablir l'équilibre.

Le premier problème auquel devrait faire face le Groupe de travail consistait simplement à déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral pouvait légitimement s'intéresser à ces questions. Le second était de déterminer comment le gouvernement fédéral pouvait exercer l'influence voulue avec les moyens qu'il convenait de mettre à sa disposition. *Le Groupe de travail conclut que, en premier lieu, le fonctionnement du régime d'assurance-maladie et l'efficacité du système de prestation des soins de santé sont d'intérêt national dans une mesure prépondérante et que, en second lieu, le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer consiste à formuler, à contrôler et à faire appliquer les conditions dont il est en droit d'assortir son appui financier aux programmes provinciaux.*

Si la plupart des témoins qui ont évoqué le domaine de la santé ont surtout mentionné les problèmes qu'il pose—et nous y reviendrons—il importe d'en souligner d'abord les aspects positifs du système. Sa caractéristique première est incontestablement le dévouement et la qualité du personnel médical, infirmier et connexe, qui témoignent du haut niveau de nos établissements d'enseignement et de nos hôpitaux de formation, ainsi que des idées et de l'engagement personnel de ceux qui servent dans ce secteur. Malgré tous les problèmes relevés dans ce chapitre, il semble évident qu'en général les Canadiens s'estiment satisfaits du système de soins de santé. C'est ce qui a permis au juge Hall de déclarer, dans son *Examen des services de santé*: «Chez les particuliers et parmi les membres des gouvernements, de la profession médicale et des associations établies de santé je n'ai trouvé personne qui n'était pas en faveur du programme de soins médicaux.»[2]

Le même avis a été exprimé devant le Groupe de travail par de nombreux organismes, dont le point de vue a été bien résumé par l'*Ontario Health Coalition*: «Le programme de soins médicaux est incontestablement une des plus grandes réalisations sociales de notre pays. L'assurance-santé publique a libéré les Canadiens de toute condition du fardeau financier de la maladie.»[3] Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social s'est prononcé dans des termes semblables et les gouvernements provinciaux ont également reconnu en général les réalisations importantes du système canadien de santé publique. Même l'Association médicale canadienne, dont les membres n'ont pas toujours appuyé avec enthousiasme l'assurance-santé, a fait observer: «L'association à contre coeur des gouvernements fédéral et provinciaux et des responsables des services sociaux-médicaux n'a pas toujours été harmonieuse mais s'est soldé par un succès presque sans parallèle dans les services sociaux essentiels offerts à toute la nation.»[4]

Le Groupe de travail n'a reçu aucun témoignage selon lequel les Canadiens n'étaient pas en général satisfaits de leur régime public d'assurance-maladie ou le système de soins médicaux au Canada n'était pas fondamentalement sain et efficace pour l'ensemble des Canadiens. En fait, en dépit de toutes les préoccupations exprimées actuellement à son propos, il semble clair que les Canadiens sont généralement prêts à admettre que le régime de santé publique dont nous nous sommes dotés est l'une des grandes réalisations de la société canadienne et que l'on peut rendre hommage à ceux qui se sont battus pour l'établir.

Système de prestation

Nombre des mémoires présentés au Groupe de travail traitaient des carences du système de prestation, de la répartition des ressources et de l'efficacité de ce système par rapport aux besoins des Canadiens. On peut distinguer quatre genre de problèmes. Le premier touche au développement des installations et des services complémentaires de santé. Ces services permettent de libérer les installations de soins intensifs des malades chroniques et d'offrir à ces derniers des soins plus appropriés. Le deuxième a trait aux solutions de rechange en matière de santé et à la tendance du système actuel à privilégier l'état de maladie et l'aspect curatif. Le troisième genre de problème

tient au déséquilibre de la répartition géographique du personnel, des installations et des services médicaux. Le problème fondamental est l'accessibilité d'offrir des soins médicaux à tous les Canadiens, où qu'ils résident au pays. Le quatrième problème correspond à la sous-utilisation du personnel à formation médicale autre que les médecins. Il est étroitement lié à la question de la prétendue surabondance de médecins.

L'instauration du FPE a donné aux provinces plus de liberté dans la répartition de leurs ressources financières selon leurs besoins et priorités propres. Il était soutenu dans de nombreux mémoires que les accords fiscaux actuels n'offraient pas suffisamment d'encouragements ni de ressources aux provinces pour leur permettre de résoudre ces problèmes de déséquilibre dans l'utilisation des installations et du personnel existants. On y préconisait donc que le gouvernement fédéral intervienne davantage pour veiller à ce que la répartition des ressources dans le système de santé réponde aux besoins d'un dispositif national global favorisant autant la prévention que le traitement de la maladie. Ces préoccupations ont inspiré certaines des recommandations présentées dans les quatre sections suivantes.

Il serait peut-être utile de rappeler d'abord les progrès réalisés à ce jour dans l'expansion et la bonne utilisation des ressources dans le secteur de la santé. Les indices quantitatifs sont impressionnants, sur le plan tant hospitalier que médical. Comme le déclarait l'un des témoins, le professeur J.M. Horne, les chiffres contenus dans le rapport du juge Hall montrent à l'évidence que le Canada est bien pourvu en lits d'hôpitaux et en médecins[5].

Pour ce qui est des installations hospitalières, les progrès sont indéniables. Grâce à l'instauration de la subvention pour la construction d'hôpitaux en 1948, ainsi qu'à des fonds provinciaux et municipaux et à des contributions volontaires, 46,000 lits furent créés en cinq ans. Sous l'impulsion de l'assurance hospitalière universelle instituée dans les années 50, le réseau d'établissements de soins intensifs connut un vif essor. Avec le recul du temps, on s'aperçoit maintenant que cet élément du système a peut-être reçu trop d'importance, au détriment d'installations et de services moins coûteux et mieux adaptés.

Le tableau IV-1 illustre ce développemet rapide, ainsi que la tendance récente à un rééquilibrage en faveur des installations destinées aux malades chroniques. Le rapport de l'*Examen des services de santé* exprime d'ailleurs l'avis que, si l'on disposait d'installations suffisantes pour les soins moins intensifs—comme des maisons de repos des services externes—les hôpitaux actuels permettraient probablement de faire face aux besoins jusqu'au milieu des années 90.

Le tableau IV-2 montre le profil d'utilisation des hôpitaux. Il en ressort des différences extraordinaires entre les provinces.

Malgré les progrès réalisés jusqu'ici, on peut dire que le manque d'installations de soins de longue durée continue de faire problème: certains patients s'en voient interdire l'accès ou doivent attendre extrêmement longtemps, tandis que d'autres risquent d'être dirigés vers les services de soins intensifs, où ils prennent la place ou le tour d'autres malades.

Du côté médical, la question principale est de savoir s'il y a suffisamment de médecins. Lorsque la Commission royale d'enquête sur les services de santé (1964) étudia la proportion de médecins par habitant en 1960 (1/860) et l'éventualité proche de l'assurance-maladie, elle se sentit obligée de recommander la création d'un certain nombre de nouvelles écoles de médecine. Elle fut renforcée dans son opinion par le fait que peu de médecins—l'équivalent approximatif d'une promotion d'une de nos grandes écoles de médecine—immigraient au Canada au cours des années 50.

Pour donner suite à cette recommandation, le gouvernement fédéral créa en 1966 la caisse d'aide à la santé. Les écoles existantes de médecine furent agrandies et cinq autres construites, permettant de faire passer le nombre annuel de diplômés de médecine de 770 en 1960 à 2,000 en 1970. Il s'agissait bien de répondre à un besoin national. Toutefois, un élément totalement imprévu vint modifier la situation: le nombre annuel de médecins immigrants passa à environ 520 en 1960 à 1,200 en 1973, soit presque l'équivalent de la «production» annuelle de *toutes* les écoles de médecine canadiennes. En outre, très peu de médecins quittent maintenant le Canada. En 1978 et 1979, on a beaucoup parlé des médecins qui émigraient

Tableau IV-1

Lits d'hôpitaux[1]
par province et au Canada

Province	1955			1960			1965			1970			1975			1978-79		
	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total	Lits court terme	Lits long terme	Total
T.-N.	1 657	204	1 856	1 737	231	1 968	2 545	322	2 867	2 787	162	2 949	3 052	219	3 271	3 043	189	3 232
pour 1,000 hab.	4.1	0.5	4.6	3.9	0.5	4.4	5.2	0.7	5.9	5.4	0.3	5.7	5.6	0.4	6.0	5.3	0.3	5.6
Î.-P.-É.	620	—	620	608	41	649	578	51	629	634	44	678	642	44	686	634	111	745
pour 1,000 hab.	6.2	—	6.2	5.9	0.4	6.3	5.3	0.5	5.8	5.8	0.4	6.2	5.4	0.4	5.8	5.2	0.9	6.1
N.-É.	3 943	426	4 369	4 074	296	4 370	4 473	276	4 749	4 917	295	5 212	4 965	250	5 215	5 197	217	5 414
pour 1,000 hab.	5.8	0.6	6.4	5.6	0.4	6.0	5.9	0.4	6.3	6.3	0.4	6.7	6.0	0.3	6.3	6.1	0.3	6.4
N.-B.	3 017	141	3 158	3 353	260	3 613	3 759	290	4 049	4 095	354	4 449	4 117	305	4 422	3 967	335	4 302
pour 1,000 hab.	5.5	0.3	5.8	5.7	0.4	6.1	6.1	0.5	6.6	6.5	0.6	7.1	6.1	0.5	6.6	5.7	0.5	6.1
Québec	21 445	4 537	25 982	24 785	7 079	31 864	28 530	7 332	35 862	29 097	10 043	39 140	28 917	12 536	41 453	26 761	25 841[2]	57 602
pour 1,000 hab.	4.8	1.0	5.8	4.8	1.4	6.2	5.0	1.3	6.3	4.8	1.7	6.5	4.7	2.0	6.7	4.3	4.1	8.4
Ont.	27 439	5 929	33 368	31 299	7 427	38 726	37 164	9 577	46 741	40 464	10 861	51 325	40 630	10 941	51 571	37 951	11 522	49 478
pour 1,000 hab.	5.2	1.1	6.3	5.1	1.2	6.3	5.5	1.4	6.9	5.4	1.4	6.8	5.0	1.3	6.3	4.5	1.3	5.8
Man.	5 016	773	5 789	5 507	1 029	6 536	5 846	1 138	7 004	5 738	1 314	7 052	5 617	1 350	6 967	5 384	1 303	6 687
pour 1,000 hab.	6.0	0.9	6.9	6.1	1.1	7.2	6.1	1.2	7.3	5.9	1.3	7.2	5.5	1.3	6.8	5.2	1.3	6.5
Sask.	6 790	238	7 028	6 776	709	7 485	7 221	708	7 929	7 098	663	7 761	6 826	892	7 718	6 542	1 241	7 783
pour 1,000 hab.	7.7	0.3	8.0	7.4	0.8	8.2	7.6	0.7	8.3	7.5	0.7	8.2	7.4	1.0	8.4	6.9	1.3	8.2
Alberta	8 438	768	9 206	8 393	1 179	9 572	9 259	2 814	12 073	11 614	3 185	14 799	11 648	3 342	14 990	11 293	3 848	15 141
pour 1,000 hab.	7.7	0.7	8.4	6.5	0.9	7.4	6.4	1.9	8.3	7.3	2.0	9.3	6.6	1.9	8.5	5.7	2.0	7.7
C.-B.	8 957	909	9 866	9 373	967	10 340	10 463	1 618	12 081	11 386	2 683	14 069	11 823	4 929	16 752	11 611	6 298	17 909
pour 1,000 hab.	6.7	0.7	7.4	5.5	0.6	6.5	5.8	0.9	6.7	5.3	1.3	6.6	4.8	2.0	6.8	4.5	2.5	7.0
Yukon	40	15	55	157	—	157	152	8	160	152	9	161	140	4	144	142	4	146
pour 1,000 hab.	3.6	1.4	5.0	11.2	—	11.2	10.8	0.6	11.4	9.0	0.5	9.5	6.7	0.2	6.9	6.5	0.2	6.7
T.N.-O.	193	—	193	244	—	244	417	58	475	432	28	460	304	22	326	259	31	290
pour 1,000 hab.	10.7	—	10.7	11.1	—	11.1	15.4	2.2	17.6	13.1	0.8	13.9	8.0	0.6	8.6	6.0	0.7	6.7
Canada	87 550	13 940	101 490	96 306	19 218	115 524	110 407	24 212	134 619	118 414	29 641	148 055	118 681	34 834	153 515	112 784	50 945	163 279
pour 1,000 hab.	5.6	0.9	6.5	5.4	1.1	6.5	5.6	1.3	6.9	5.6	1.4	7.0	5.2	1.5	6.7	4.8	2.2	7.0

[1] À l'exclusion des hôpitaux pour malades mentaux et des sanatoriums pour tuberculeux pour chaque année. Les données pour 1955 et 1960 ont été rectifiées en tenant compte des chiffres des établissements qui ne présentent pas de déclaration. Les données à partir de 1965 excluent les hôpitaux ne faisant pas de déclaration qui étaient essentiellement dans les Territoires du Nord-Ouest et les petits dispensaires dans d'autres provinces.

[2] Notamment certains hôpitaux pour malades mentaux au Québec en 1978-1979 auparavant transformés pour dispenser des soins complémentaires.

Source: Santé et Bien-être Canada et Statistiques Canada.

Tableau IV-2

Nombre total d'admissions (adultes et enfants) dans tous les hôpitaux généraux et spéciaux divers faisant des déclarations[1], par province et au Canada, 1955, 1960, 1965, 1970, 1975 et 1978-1979

Province	1955		1960		1965		1970		1975		1978-79	
	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.	Adm.	Pour M. hab.
T.-N.	34 548	85.1	48 091	107.3	64 716	132.6	78 791	152.7	92 400	168.3	92 402	161.9
Î.-P.-É.	13 503	135.0	16 010	155.4	17 704	162.4	21 445	195.0	24 549	206.3	26 051	212.8
N.-É.	96 838	141.8	113 469	156.1	114 723	151.8	131 490	168.1	135 288	164.6	146 872	174.0
N.-B.	81 367	148.8	102 804	174.5	108 629	176.6	115 652	184.5	121 477	180.0	120 909	173.4
Qué.	495 185	109.6	648 562	126.1	797 342	140.3	769 663	128.0	784 714	126.8	778 705[2]	124.2
Ont.	760 573	144.4	928 279	151.9	1 050 890	154.8	1 269 985	168.2	1 439 541	175.0	1 325 675	156.6
Man.	129 610	154.5	164 523	181.6	171 497	177.7	184 636	187.8	175 524	172.3	166 131	161.0
Sask.	180 637	205.7	198 109	216.5	211 814	223.0	214 712	228.2	203 852	222.1	205 819	216.2
Alb.	216 701	198.6	261 700	202.7	287 319	198.2	353 132	221.4	369 141	208.8	378 570	191.6
C.-B.	239 001	178.1	276 912	172.9	316 517	176.1	381 762	179.4	413 751	168.4	412 691	162.1
Yukon	620	56.4	3 333	238.1	2 813	200.9	3 886	228.6	4 004	190.7	3 894	179.0
T.N.-O.	2 959	164.4	2 892	131.5	6 561	243.0	8 184	248.0	7 227	190.2	3 489	80.0
Canada	2 251 542	143.4	2 764 684	154.7	3 150 525	160.4	3 533 518	165.9	3 771 468	165.4	3 661 208	155.5

[1] À l'exclusion des hôpitaux pour malades mentaux et des sanatoriums pour tuberculeux pour chaque année. Les données pour 1955 et 1960 ont été rectifiées en tenant compte des chiffres des établissements qui ne présentent pas de déclaration. Les données à partir de 1965 excluent les hôpitaux ne faisant pas de déclaration qui étaient essentiellement dans les Territoires du Nord-Ouest et les petits dispensaires dans d'autres provinces.

[2] Notamment certains hôpitaux pour malades mentaux au Québec en 1978-1979 auparavant transformés pour dispenser des soins complémentaires.

Source: Santé et Bien-être Canada et Statistiques Canada.

aux États-Unis—et dont le nombre s'élevait à 730 en 1978, 600 en 1979 et 425 en 1980 contre 260 en 1960. Ce n'est toutefois pas grand chose si l'on songe aux quelque 39,000 médecins qui émigrèrent dans les années 50 alors que le Canada en comptait 18,000 au total.

Ce qui en est résulté, d'après les universitaires qui ont témoigné devant le groupe de travail, est un excédent de médecins dans beaucoup d'agglomérations. Selon eux, c'est là que se trouve la clé des autres problèmes d'utilisation des ressources du système. Nous reviendrons sur ce problème dans la suite du chapitre.

Malgré ce gonflement de l'effectif médical total, les inégalités de répartition subsistent, quoique de façon moins marquée peut-être. Au Nouveau-Brunswick par exemple, le nombre de médecins par habitant est encore inférieur de 40 pour cent à la moyenne nationale (voir tableau IV-3). Étant donné qu'en 1981 il y avait dans la province 765 médecins enregistrés, la Société médicale du Nouveau-Brunswick estimait à 1/913 le rapport médecins/population[7]. Cependant, l'examen des taux régionaux fait ressortir d'importants écarts, les médecins étant concentrés dans trois agglomérations. C'est ainsi que dans la région sanitaire numéro 6 (nord-est du Nouveau-Brunswick), le rapport passe à 1/1493, alors que pour le Canada il est actuellement évalué à 1/558 par l'AMC.

Le rapport de l'*Examen des services de santé* faisait remarquer—en applaudissant à ce changement—que le passage au financement global facilitait les efforts des provinces en vue de rééquilibrer les dépenses de santé, aux dépens des soins médicaux et hospitaliers et au profit, d'une part, de la prévention et de la promotion de la santé et, d'autre part, des services de soutien, grâce aux nouvelles subventions pour les services complémentaires de santé.

Étant donné les difficultés que soulèvent les grandes réorientations de ce genre, il est encourageant de constater les progrès réalisés à cet égard par les provinces. Les statistiques fournies par Santé et Bien-être Canada révèlent que, sur l'ensemble des dépenses provinciales de santé, la part des services complémentaires de santé est passée de 11.7 pour cent en 1976-1977 à 13.7 pour cent en 1980-1981 et celle des autres services de santé de 16.2 à 17.4 pour cent.

Du côté hospitalier, donc, on a constaté une croissance notable des installations, mais aussi l'apparition d'un déséquilibre. Du côté médical, on a observé une augmentation appréciable du nombre des médecins, mais aussi une situation qui se caractérise maintenant peut-être par un excédent global et certainement par un déséquilibre grave de la répartition géographique. En ce qui concerne l'orientation générale des efforts, on relève l'importance plus grande donnée à la prévention et aux services complémentaires de santé, mais il reste encore beaucoup à faire à cet égard. Ces questions sont examinées plus à fond dans les pages qui suivent.

Services complémentaires de santé Par l'accord de FPE de 1977, le gouvernement fédéral a élargi son appui au secteur de la santé en ajoutant une subvention par habitant au titre des services complémentaires de santé, c'est-à-dire des soins intermédiaires en maison de repos, des soins en établissement pour adultes, des hôpitaux psychiatriques convertis, des soins à domicile et des soins ambulatoires. La souplesse de la formule de FPE devrait permettre aux provinces de développer ces services en prévision de la croissance des besoins liés au vieillissement de la population canadienne.

On signalait au début du chapitre une certaine réorientation des défenses en faveur des services complémentaires de santé dans le cadre du FPE. Malgré cette tendance, le Groupe de travail s'est entendu dire à plusieurs reprises que le FPE ne fournissait ni les ressources ni les encouragements nécessaires à la mise en place d'installations et de services complémentaires de santé suffisants.

On a fait valoir tout particulièrement la nécessité d'accroître le nombre de maisons de repos et de développer les soins à domicile afin de libérer des lits dans les services de traitement actif. Le Groupe de travail a été frappé par ce que l'AMC a déclaré au sujet des malades chroniques, qui, en occupant des lits en soins intensifs, retardent l'admission des patients qui, eux, devraient y être placés:

> Pratiquement toutes les collectivités souffrent d'un manque sérieux et continu d'installations pour les soins prolongés et pour les malades chroniques ainsi que d'une pénurie de maisons de santé, et de programmes de soins à domicile.[6]

En outre, il semble que les provinces de l'Atlantique ne puissent en général répondre à ces besoins. Le rapport spécial des ministres de la Santé de ces provinces, évoquant l'incorporation des services complémentaires de santé au FPE, affirme que la subvention par habitant a été fixée bien en-dessous du coût réel de ces services, de sorte que leurs provinces n'ont pu développer ces derniers en fonction de leurs besoins. Le Nouveau-Brunswick, par exemple, souligne dans son mémoire que, si d'importants progrès ont été réalisés dans le domaine des services complémentaires de santé, il reste encore énormément à faire (notamment au niveau des services communautaires et à domicile) pour que ces services offrent une solution de rechange aux soins en établissement, qui reviennent cher. Si l'on compare les transferts effectivement reçus au titre des services complémentaires de santé dans le cadre du FPE aux paiements qu'aurait produits le Régime d'assistance publique du Canada, on constate que huit des dix provinces ont gagné à l'adoption du FPE. Seules l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve y ont perdu par rapport au RAPC. La question est examinée plus en détail à l'annexe A de ce chapitre.

Une autre question en matière de services complémentaires de santé est celle des conditions de programme. A part l'obligation élémentaire de fournir des renseignements d'ordre statistique, aucune condition nationale de programme ne s'applique à ces services. Toutes les provinces imposent une obligation de résidence et pratiquent la facturation des usagers, sans uniformité apparente entre elles. L'expression «facturation des usagers» désigne l'imposition de ce que l'on appelle en anglais «*user charges*».

Tableau IV-3

Population par médecin civil actif au Canada, par province

	Internes et résidents compris				
	1961	1965	1970	1975	1980
Terre-Neuve	1,991	—	1,114	758	674
Île-du-Prince-Édouard	1,149	—	1,144	983	816
Nouvelle-Écosse	1,044	—	761	595	539
Nouveau-Brunswick	1,314	—	1,109	909	902
Québec	853	—	681	573	520
Ontario	776	—	646	544	516
Manitoba	823	—	702	588	547
Saskatchewan	973	—	805	702	677
Alberta	982	—	716	663	627
Colombie-Britannique	758	—	625	568	510
Yukon	—	—	900	948	768
Territoires du Nord-Ouest	—	—	1,619	1,410	1,070
Canada	857	779	689	585	544
	Internes et résidents non compris				
Terre-Neuve	—	—	1,301	939	853
Île-du-Prince-Édouard	—	—	1,168	1,000	844
Nouvelle-Écosse	—	—	898	762	673
Nouveau-Brunswick	—	—	1,235	987	958
Québec	—	—	882	710	619
Ontario	—	—	781	659	626
Manitoba	—	—	868	713	660
Saskatchewan	—	—	931	809	780
Alberta	—	—	850	785	765
Colombie-Britannique	—	—	702	626	558
Yukon	—	—	900	948	768
Territoires du Nord-Ouest	—	—	1,619	1,410	1,097
Canada	988	955	837	703	646

Source: Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Dans le cadre du programme de transfert fédéral global au secteur de la santé qu'il propose, *le Groupe de travail recommande*

que les gouvernements fédéral et provinciaux élaborent de concert les critères et conditions nécessaires pour que les transferts au titre des services complémentaires de santé permettent d'atteindre le but visé, soit la mise en place d'installations satisfaisantes en matière de services complémentaires de santé.

Les autres approches des services de santé Les groupes de défense des consommateurs se sont plaints de ce que le Canada s'etait doté d'un système de soins curatifs plutôt que d'un système vraiment global de santé. Beaucoup se sont appuyés sur le document *Nouvelles perspectives de la santé des Canadiens*[8], publié en 1974 par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, l'hon. Marc Lalonde, pour demander l'accroissement des ressources destinées aux soins préventifs et à la promotion de la santé. Ce document souligne que, pour améliorer la santé des Canadiens à l'avenir, il faudra s'attaquer surtout aux causes fondamentales de morbidité et de mortalité, c'est-à-dire aux habitudes et au milieu de vie des Canadiens (milieu de travail compris). Les cinq stratégies exposées dans ce document portent sur la promotion de la santé, les mesures d'ordre réglementaire, la recherche, l'efficacité dans la prestation des soins de santé et la détermination des objectifs. Envisager la santé avant tout du point de vue des soins hospitaliers et médicaux, comme on le fait actuellement, revient selon le même document à faire preuve d'une vision étroite qui a conduit à la mise sur pied d'un système coûteux à l'extrême axé sur le traitement des maladies par le tandem médecin-hôpital. La *Canadian Health Coalition* recommande que les prochains accords fiscaux comportent des incitations à dépasser le *statu quo* à cet égard.

Outre une réorientation des ressources en faveur de la prévention plutôt que du traitement des maladies, plusieurs mémoires préconisaient une solution de rechange plus efficace et moins coûteuse que le système actuel de prestation de soins reposant sur les médecins et les hôpitaux. C'est toute la philosophie des services communautaires qui devrait être intégrée au système de soins de santé, ce qui comporterait l'établissement de centres de santé communautaires où un personnel salarié comprenant des médecins pratiquerait la prévention et la promotion aussi bien que le traitement. Des ressources accrues doivent être consacrées à la création de ces centres et de services communautaires (par exemple, services de soins à domicile, de soins infirmiers et de transport), de manière à assurer une meilleure prise en charge des patients dans leur milieu, lorsque la chose est possible, plutôt qu'en établissement, comme le recommandait le rapport Hastings[9] de 1972, commandé par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social*.

Pour ceux qui prônent une approche diffèrente des services de santé, le problème a pour origine les lois actuelles en matière de soins hospitaliers et médicaux ainsi que le principe de la rémunération des praticiens à l'acte, qui favorisent une médecine orientée vers le traitement de la maladie plutôt que vers sa prévention, la promotion de la santé et la réadaptation. C'est ce qui a conduit certains à déclarer qu'on gaspillait probablement de 30 à 40 pour cent de nos ressources médicales parce que les pouvoirs publics n'avaient pas modifié la structure du secteur lors de l'instauration de l'assurance-maladie[10].

D'après les groupes prônant le concept global de domaine de la santé introduit dans document Lalonde et la philosophie «communautaire» des soins de santé, c'est du gouvernement fédéral que doit venir l'initiative de l'état fédéral. Cela n'implique pas forcément ou exclusivement une augmentation des engagements financiers, mais plutôt une influence dans le sens d'une réorientation des ressources. *Le Groupe d'étude souscrit à cette approche globale de la santé et à la conception communautaire des services de santé, et recommande que les gouvernements fédéraux et provinciaux s'efforcent de préciser les conditions ou les critères de programme qui permettraient une meilleure application de cette approche.*

La position de la Saskatchewan mérite peut-être d'être mentionnée à cet égard, puisque cette province a été à l'origine de l'assurance médicale

* Ce rapport recommandait le centre de santé communautaire à la fois comme approche nouvelle des soins de santé et comme moyen de lutte contre la hausse rapide des coûts du système existant.

publique au Canada: «Le gouvernement de la Saskatchewan juge essentiel d'étendre le régime national de santé aux programmes communautaires ayant pour objectifs la prévention et la promotion.»[11]. La province propose que les gouvernements fédéral et provinciaux concluent une nouvelle association de partage des frais de manière à étendre le champ de la protection de la santé aux programmes communautaires, à la prévention et à la promotion. Dans son mémoire, le gouvernement de la Saskatchewan ajoute:

> Le régime de santé canadien n'a pas d'objectifs explicites, même si plusieurs sont implicites... Si l'on spécifie les priorités et les objectifs nationaux, la prévention et la promotion n'apparaîtront plus comme marginales. Elles seront liées directement aux objectifs nationaux en matière de santé.[12]

Les déséquilibres géographiques Les différences de province à province et à l'intérieur d'une même province, en matière de services de santé, sont des problèmes mentionnés dans plusieurs mémoires. La question est de savoir dans quelle mesure, d'une part, les Canadiens des régions isolées ont accès à des services de santé complets et, d'autre part, les provinces «défavorisées» peuvent atteindre les normes nationales de qualité en matière de soins de santé.

Il est généralement reconnu—notamment dans l'*Examen des services de santé* et le rapport des ministres de la Santé des provinces de l'Atlantique—que les normes de soins de santé dans cette région sont bien en deça de la moyenne nationale.[15] On semble convenir généralement qu'une forme quelconque de financement supplémentaire est nécessaire pour corriger ce déséquilibre qui persiste. Selon certains, les provinces de l'Atlantique étaient bien en arrière des autres provinces au moment de leur adhésion aux programmes nationaux et ni la péréquation, ni le partage des frais, ni le financement global n'ont fourni de ressources suffisantes pour permettre le rattrapage nécessaire.

Pour d'autres, au contraire, les paiements de péréquation fiscale sont justement là pour corriger en faveur des provinces «défavorisées» les différences de capacité fiscale. De plus, et le mécanisme précédent de partage des frais et la formule actuelle de financement global ont dégagé les ressources financières nécessaires pour faciliter la réalisation des normes nationales de programme et améliorer la qualité des services de santé dans ces provinces. (Bien entendu, si les coûts ou les «besoins» sont plus élevés dans les provinces défavorisées qu'ailleurs, il est possible que le financement offert par la formule actuelle de péréquation n'ait pas été suffisant. Cet argument figurait dans le rapport des ministres de la Santé des provinces de l'Atlantique. Un problème important reste sans réponse, celui de la mesure de ces besoins supplémentaires, s'ils existent.)

Au sein d'une même province se pose ensuite la question des services de santé a fournir à la population éparse des régions éloignées. Les associations de médecins comme les groupements d'infirmières ont souligné la concentration de personnel médical dans les régions urbaines et les pénuries évidentes—de spécialistes notamment—dans les régions éloignées.

La clause d'accessibilité des programmes ne signifie pas, bien entendu, qu'il faille que tous les services soient quasiment à la porte de tous les habitants. Les limitations de ressources empêchent les gouvernements provinciaux de fournir toute la gamme des services de santé d'une manière égale dans toute une province. A moins d'une dégradation évidente de cette accessibilité, le gouvernement fédéral devrait se limiter à des initiatives visant à rendre les services plus accessibles à ces habitants. Un certain nombre de mémoires ont effectivement recommandé la mise en place d'incitations à l'amélioration de la répartition géographique de la main-d'oeuvre et des services.

La sous-utilisation des professions de soutien Les problèmes de l'importance exagérée donnée au traitement aux dépens de la prévention et le déséquilibre géographique des services offerts sont tous deux liés à celui de la sous-utilisation des infirmières et des autres professionnels de la santé. L'Association des infirmières et infirmiers du Canada, en particulier, a déclaré que non seulement les aides infirmières et les infirmières en titre pouvaient dispenser les services de santé de base au public, mais que c'était parfois ce qu'on attendait d'elles. Cependant, ni la loi ni les barèmes d'honoraires, qui encouragent les médecins à traiter les patients directement, ne favorisent cette pratique.

L'utilisation plus complète du personnel de santé autre que les médecins dans la prestation des services est un problème reconnu par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le ministre a toutefois signalé qu'une utilisation accrue de ce personnel posait un problème délicat touchant à la fois aux pratiques des sociétés médicales et aux dispositions législatives. De plus, des universitaires ont affirmé que, faute d'une solution satisfaisante du problème posé par le nombre de médecins, une utilisation plus efficace des autres professionnels de la santé n'offrait guère de chances de contribuer à la réduction du coût des soins de santé, étant donné qu'en l'absence d'autres changements les médecins continueraient de déterminer la fréquence des visites et le genre de traitement à dispenser aux patients. Le mémoire de la *British Columbia Medical Association* va un peu dans le même sens lorsqu'il affirme que, pour atténuer les problèmes des médecins (et notamment des médecins de famille), il leur a fallu recevoir plus de patients et consacrer moins de temps à chacun afin de maintenir leur revenu net face à l'inflation[16].

La coordination Nombre des mémoires traitant des problèmes de répartition des ressources dans le système de prestation des services de santé étaient inspirés par un thème commun, à savoir la nécessité de mieux coordonner les efforts entre les gouvernements, les «fournisseurs» des services de santé et leurs utilisateurs. Le besoin d'une politique nationale globale de la santé a souvent été souligné. Cependant, ces groupes ont demandé encore plus fréquemment la création d'un conseil canadien de la santé dont le rôle serait de coordonner la définition, la planification et l'application d'une politique de la santé au Canada. Aux yeux de certains groupes, cet organisme pourrait aussi exercer une fonction de surveillance afin de veiller au respect des conditions nationales du programme de santé. La recommandation la plus structurée à ce sujet a été faite par l'Association des hôpitaux du Canada:

> Ni les services de soins ni les gouvernements ne sont bien équipés pour faire face aux importantes difficultés que représente la formulation de politiques en matière de santé. Toutes les associations hospitalières et médicales, les gouvernements, les enseignants et ceux qui s'interrogent sérieusement sur la nécessité d'avoir une politique en matière de santé sont d'accord là-dessus. Les méthodes d'information et les moyens d'évaluation manquent encore. Il faudrait donc créer un organisme indépendant composé de spécialistes.
>
> Il faut fixer des objectifs adéquats pour s'assurer que le système de prestations des soins utilise mieux ses ressources. Il faut trouver des moyens d'évaluation, rendre les données disponibles, trouver et évaluer d'autres façons de dispenser les soins. Sans cela on ne fera que prendre des décisions hâtives, avant d'avoir réellement saisi le problème.
>
> L'Association des hôpitaux du Canada propose la création d'un conseil indépendant de la santé chargé d'examiner la politique en matière de santé et de fournir les éléments de base voulus pour la prise de décision.[17]

Le Groupe de travail remarque que cette proposition figurait aussi dans l'*Examen des services de santé* et considère qu'il vaut la peine d'y donner suite.

Les conditions de programme

Les conditions à respecter par les provinces pour avoir droit aux transferts fédéraux d'assurance médicale sont énoncées dans la Loi de 1957 sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques ainsi que dans la Loi de 1966 sur les soins médicaux. L'adoption de la Loi sur le financement des programmes établis (FPE) a bien modifié le mode de calcul des transferts fédéraux, mais non ces conditions, qui demeurent les suivantes:

1. *universalité:* les services assurés doivent être offerts à tous les résidents à des conditions uniformes (pour les soins médicaux, ce critère est respecté lorsque 95 pour cent des résidents assurables sont protégés);

2. *caractère complet des services assurés:* tous les services spécifiés dans les lois respectives en matière de soins hospitaliers et médicaux doivent être offerts à tous les résidents y ayant droit;

3. *accessibilité:* les services assurés doivent être offerts d'une manière qui n'empêche pas, directement ou indirectement, par des frais ou d'autres moyens, les personnes y ayant droit d'y avoir un accès raisonnable;

4. *transférabilité:* une province doit rembourser les frais de services assurés dispensés à ses résidents y ayant droit alors qu'ils sont à l'extérieur de la province; et

5. *administration publique:* le programme doit être soit administré sur une base non lucrative par une autorité publique nommée ou désignée par le gouvernement provincial.

Les provinces doivent respecter ces conditions pour continuer de bénéficier des contributions fédérales au titre de la Loi sur les accords fiscaux. Dans les ententes antérieures de partage des frais, l'exigence de financement équivalent et la sanction pénalisant la facturation autorisée des usagers des services hospitaliers constituaient des incitations au respect des conditions de programme. Avec le FPE, ce contrôle a en grande partie disparu, selon certains, en faveur d'une souplesse et d'une autonomie accrues pour les provinces, les conséquences en étant une plus grande restriction des dépenses provinciales, une dégradation possible des conditions nationales de programme et la révélation que ces conditions n'étaient ni bien définies ni suffisamment contrôlées, et méritaient donc d'être précisées. Le Groupe d'étude a reçu de nombreux mémoires ou dépositions déplorant la détérioration de certaines conditions de programme.

Il est inutile de reproduire ici l'exposé présenté dans le récent *Examen des services de santé*. Le Groupe de travail a préféré résumer les préoccupations qui lui avaient été exposées directement, avant de présenter ses recommandations sur deux questions primordiales. Les cinq conditions sont étudiées dans l'ordre, à l'exception de celle, cruciale, de l'accessibilité, qui, faisant l'objet d'un plus long développement, est reportée à la fin.

Universalité L'universalité est liée à deux facteurs: le nombre de résidents d'une province protégés par le régime d'assurance et les conditions limitant les services assurés. Trois provinces (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-britannique) et le Yukon imposent des primes d'assurance médicale ou hospitalière d'une façon susceptible de compromettre le respect de la condition d'universalité. Cependant, les faits ne sont pas concluants.

L'Ontario est la seule province où l'assurance hospitalière et l'assurance médicale sont toutes deux liées aux primes. En Colombie-Britannique, les primes ne s'appliquent qu'à l'assurance médicale alors qu'en Alberta et au Yukon les droits ne dépendent absolument pas des primes. Bien que le régime de la Colombie-Britannique soit entièremennt facultatif et celui de l'Ontario semi-facultatif (en ce sens que les cotisations ne sont obligatoires que pour le personnel des établissements comptant 15 employés ou plus), le seul fait présenté au Groupe de travail qui pourrait permettre de conclure à une détérioration possible de l'universalité était tiré d'une enquête menée en Ontario, selon laquelle de 20 à 25 pour cent des patients fréquentant les centres de santé communautaires avaient peut-être des problèmes à cet égard. Un comité spécial de l'Assemblée législative ontarienne concluait en 1978 que seulement 25 pour cent des personnes qui avaient droit à un allègement de prime avaient réussi à se sortir du dédale administratif des divers programmes.

Les trois provinces qui imposent actuellement des primes ont déclaré publiquement qu'elles n'avaient pas l'intention de remplacer ce système par une autre forme de financement. Elles prétendent que c'est une façon de sensibiliser les citoyens au coût des services médicaux. De plus, certaines provinces sont d'avis qu'à titre de principe la population doit participer plus directement au financement de ces services.

Le Groupe de travail reconnaît que les primes ont toujours fait partie intégrante de l'assurance médicale au Canada. En outre, elles constituent essentiellement une forme d'imposition directe; or, le choix des méthodes de financement des services publics provinciaux est du ressort des provinces. Si la Commission royale d'enquête de 1964 sur les services de santé a accepté les primes comme méthode de financement de l'assurance-maladie, l'*Examen des services de santé* de 1980 exprimait la crainte que ce système ne risque de compromettre l'objectif d'universalité, tout en admettant que l'ammpleur du problème était en grande partie une inconnue. *Le Groupe de travail conclut que les primes d'assurance hospitalière et médicale constituent une forme régressive d'imposition et qu'il est regrettable qu'on y ait recours pour financer un service aussi essentiel que la santé publique. Le Groupe de travail recommande*

qu'on mette au point une définition et une mesure plus claires de l'universalité de la protection pour assurer le respect de ce principe.

Les trois provinces qui imposent des primes prévoient aussi des exonérations en faveur des personnes âgées et des personnes à faible revenu. Cela n'est pas perçu comme une infraction à la partie du critère d'universalité qui porte sur les «conditions uniformes». Cependant, soit qu'elles ne soient pas suffisamment informées, soit qu'elles ne veuillent pas faire une demande d'aide ou qu'elles aient du mal à l'obtenir, les personnes à revenu modique sont souvent insuffisamment protégées. *Le Groupe de travail reconnaît aux gouvernements provinciaux qui perçoivent des primes le droit de recouvrer auprès des résidents non assurés qui n'ont pas droit à un allègement de prime, mais ont choisi de ne pas payer les primes applicables, le coût des services de santé dispensés à ces résidents. Le Groupe de travail convient néanmoins que le paiement préalable de primes ne devrait pas être exigé pour avoir droit aux traitements.*

Caractère complet des services assurés Pour ce qui est du caractère complet des services assurés dans les lois (sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et sur les soins médicaux), aucun élément indiquant l'existence de problèmes n'a été porté à l'attention du Groupe de travail, si ce n'est que, d'après l'Association des hopitaux, la poursuite des restrictions financières risquait de compromettre à l'avenir le caractère complet des services hospitaliers.

Dans les cas des soins médicaux, l'*Examen des services de santé* concluait que la «facturation supplémentaire»* (évoquée plus loin) avait réduit le caractère complet et l'accessibilité des services en limitant l'accès de la population à certains services spécialisés. Etant donné que la facturation supplémentaire semble être surtout le fait des spécialistes et que le nombre de spécialistes d'une discipline donnée est généralement limité dans la plupart des régions du pays, le recours à cette pratique de la part de quelques médecins peut suffire en fait à limiter sérieusement l'accessibilité des services assurés dans certaines régions.

Un certain nombre de groupes d'intérêt particuliers (par exemple soins de santé mentale, soins de la vue, services pharmaceutiques, dentaires, chiropractie, personnes handicapées) ont soutenu que les Canadiens ne bénificiaient pas d'une protection égale ni suffisante à l'égard de ces services spéciaux. Même si les services existants ne s'accompagnent effectivement pas d'une protection aussi complète que l'avait préconisé la Commission royale d'enquête de 1964 sur les services de santé, cela ne peut pas être considéré comme un manquement aux critères nationaux actuels de programme—puisque dans ce cas les prestations vont au-delà de ce qui est prévu dans la loi. Ces services sont donc offerts à la discrétion et selon les priorités des provinces; le gouvernement fédéral ne peut élargir la gamme des services assurés sans consensus des provinces. *Le Groupe de travail recommande*

> **que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, dans le cadre du réexamen général des programmes de santé recommandé par le Groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, entame des pourparlers avec les gouvernements provinciaux en vue de réviser et de mettre à jour les listes de services de santé essentiels assurés figurant dans la législation actuelle aux fins d'une définition du caractère complet des services.**

Le Groupe de travail a également pris bonne note des préoccupations que suscite l'écart entre les niveaux de services offerts dans les provinces défavorisées—et plus particulièrement les provinces de l'Atlantique—et les normes nationales. La nécessité de fournir des fonds supplémentaires afin d'atténuer ce problème a été soulignée dans de nombreux mémoires, ainsi que par les gouvernements provinciaux. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a reconnu cette nécessité mais a indiqué que les restrictions de dépenses empêchaient de fournir un surcroît de financement pour le moment.

Transférabilité La transférabilité des prestation signifie que les résidents d'une province continuent d'être protégés s'ils ont besoin de soins médicaux ou hospitaliers à l'extérieur de la province ou s'ils déménagent dans une autre province.

Le Groupe de travail n'a pas reçu de plainte au sujet du deuxième type de situation. Toutefois, certaines préoccupations ont été exprimées, d'une part, par des médecins inquiets de ne pouvoir

*Ce terme est employé dans ce document pour rendre l'expression anglaise *extra-billing*.

recouvrer leurs honoraires auprès de résidents d'autres provinces en visite et, d'autre part, par des groupes de consommateurs qui ont souligné les problèmes posés par la protection à l'extérieur de la province de résidence. Ces problèmes tenaient aux différences d'honoraires médicaux et de tarifs hospitaliers, au paiement direct et aux difficultés administratives de remboursement. Toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique ont maintenant conclu un accord sur l'admissibilité et la transférabilité des prestations assurées dans le cas des soins hospitaliers, mais non des soins médicaux. Les gouvernements provinciaux et fédéral contribuent aussi à une caisse supplémentaire d'assurance-santé destinée à rembourser les Canadiens, qui, sans y être pour rien, ne peuvent obtenir une protection complète. Ces mesures ne règlent cependant pas les problèmes soulevés dans les mémoires.

Plus précisément, la question de la transférabilité doit être étudiée sur différents plans. Le droit légal aux services ne devrait en principe poser aucun problème: les définitions des lois sont les mêmes dans toutes les provinces, ce qui assure la protection des résidents qui voyagent ou déménagent d'une province à l'autre. Les problèmes administratifs relatifs à la détermination de la qualité de résident ou à la protection dans les provinces qui imposent des primes obligent peut-être à apporter des réserves à ce postulat général.

De même, les différences de gamme ou de valeur des services assurés peuvent entraîner des difficultés de règlement ou de recouvrement entre provinces et, par conséquent, une obligation de paiement direct ou préalable pour les patients venant d'autres provinces. Ces pratiques risquent de mettre dans l'embarras certains de ces patients, voire de faire obstacle en pratique à la protection totale des services assurés. Les délais de remboursement des patients aggravent évidemment le problème. *Le Groupe de travail recommande donc*

qu'un mécanisme central de compensation de l'assurance-maladie soit mis sur pied de sorte que les résidents d'une province puissent avoir facilement accès aux services dans toute autre province sans obstacles administratifs ni embarras pour l'assuré.

*Ce terme est employé dans ce document pour rendre l'expression anglaise *user charges*.

Le problème des patients qui veulent ou doivent se faire soigner dans une autre province peut être complexe. Certains régimes provinciaux exigent que le patient obtienne une autorisation préalable avant de chercher à recevoir un traitement médical assuré dans une autre province. Si un patient, pour des raisons d'ordre religieux, personnel ou ethnique, préfère être soigné dans une province en particulier, il n'existe actuellement aucune disposition lui permettant d'en appeler du choix fait par le médecin ou de la décision des autorités provinciales de ne pas lui rembourser les services qui lui ont été dispensés hors de la province sans autorisation préalable.

En recommandant la création d'un mécanisme de règlement ou de compensation plus efficace, le Groupe de travail estime que tous les services normalement assurés dans la province de résidence du patient devraient être automatiquement couverts, mais au tarif normalement appliqué dans la province où les services sont dispensés. Lorsqu'un patient est adressé hors de la province par un praticien qualifié, le système devrait également prévoir le paiement intégral des services assurés non disponibles dans la province de résidence. De plus, lorsque des considérations particulières d'ordre ethnique ou linguistique sont importantes, le mécanisme de règlement pourrait comporter des dispositions administratives permettant d'examiner, à la demande du patient, les recommandations de traitement hors de la province.

Administration publique Pour ce qui est de l'administration publique de l'assurance-maladie, le Groupe de travail n'a rien trouvé ni entendu qui puisse faire croire à la détérioration de ce critère. Il a toutefois été relevé que son extension éventuelle au domaine des services complémentaires de santé devrait, étant donné le grand nombre d'exploitants qui y travaillent actuellement, être graduelle et prudente, quel que soit le rôle qu'on juge approprié pour les exploitants privés dans ce secteur.

Accessibilité La principale préoccupation au sujet des conditions de programme porte sur l'accessibilité. Dans le domaine des services hospitaliers, cette préoccupation est liée à la facturation des usagers* ou aux frais imposés dans un but de dissuasion. Dans le cas des services médicaux, on a

attribué la détérioration de l'accessibilité à la non-participation des médecins au régime et à la facturation supplémentaire.

La loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques stipule que les provinces doivent veiller à ce que les services soient «assurés d'une façon qui n'empêche pas ou n'entrave pas, directement ou indirectement, par l'imposition de frais ou autrement, l'accès aux services assurés par les personnes admissibles et y ayant droit». Avant le FPE, toutes les sommes qu'une province percevait grâce aux frais hospitaliers autorisés étaient déduites de la contribution fédérale. Le financement global s'est accompagné d'une suppression de cette disposition et, donc, de l'obstacle à la facturation autorisée.

Dans trois provinces, on fait payer aux patients, sous une forme quelconque, les soins hospitaliers intensifs. A Terre-Neuve, il existe des frais pour les salles d'hôpitaux, tandis qu'en Alberta il faut acquitter des droits pour être admis dans un hôpital général. La Colombie-Britannique fait payer des frais d'hébergement pour les services hospitaliers, ainsi que d'autres frais pour les services de consultation externe, l'urgence et les petites opérations chirurgicales. Dans tous ces cas, les droits à acquitter par l'usager sont peu élevés. Dans les témoignages qu'à reçus le Groupe de travail, rien n'a indiqué que ces droits constituaient un obstacle à l'accessibilité, étant donné les exonérations prévues dans ces provinces. Le Groupe de travail souscrit néanmoins à l'avis exprimé dans l'*Examen des services de santé* selon lequel la facturation de l'usager est contraire au principe et à l'esprit du programme national de santé préconisé par la Commission royale de 1964, qui mettait l'accent sur le principe du précompte, par opposition à la facturation de l'usager.

Selon diverses études, le fait de facturer les usagers entraîne une réduction immédiate de l'utilisation des services par les patients, touche davantage les économiquement faibles et ne contribue pas forcément à limiter les abus dans l'utilisation des services.

La facturation des usagers pose donc un paradoxe au niveau de l'application pratique: lorsqu'elle est suffisamment élevée pour produire un effet de dissuasion, celui-ci s'exerce sur les mauvaises personnes (les gens âgés et les pauvres, surtout); lorsqu'elle est assez basse pour être acceptable sur le plan distributif, elle ne vaut plus la peine d'être perçue, les frais administratifs dépassant la recette. *Par conséquent, pour des raisons à la fois de principe et d'ordre pratique, le Groupe de travail est d'avis qu'il convient de décourager la facturation des usagers comme non conforme à la condition d'accessibilité.* Pour le Groupe de travail, cette recommandation ne doit pas être rattachée au débat sur les «frais d'hébergement» pour les soins de longue durée dispensés dans les sections de services complémentaires de santé des hôpitaux généraux.

La principale question à laquelle le Groupe de travail a été confronté au cours de ses audiences est peut-être la détérioration prétendue de l'accès aux soins médicaux à cause de la facturation supplémentaire. L'*Examen des services de santé* exprimait l'avis que cette pratique faisait obstacle à l'accessibilité. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social partage ce point de vue. De nombreux mémoires se sont prononcés en faveur de l'interdiction de la facturation supplémentaire, comme c'est maintenant le cas au Québec.

Ce sont surtout les sociétés médicales qui ont plaidé la cause de la facturation supplémentaire, en invoquant diverses raisons, notamment:

- elle favorise chez l'usager le «sens des responsabilités économiques et fiscales»;
- elle accroît la contribution financière du secteur privé au régime (réduisant ainsi le fardeau du contribuable); et
- elle valorise la relation patient-médecin.

On a aussi fait valoir que le principe de l'assurance-maladie publique était conçu pour ne couvrir qu'une partie du coût des services. Enfin la facturation supplémentaire a été présentée comme un baromètre du mécontentement des médecins et une soupape de sécurité pour les praticiens qui se sentent aliénés et insuffisamment payés. Dans ces mémoires, la désaffiliation* et la facturation supplémentaire étaient considérées comme une solution de rechange acceptable au retrait des services par les médecins insatisfaits des honoraires prévus par le régime d'assurance. (Étant donné que les médecins qui ont comparu devant le Groupe de

*Ce terme est employé ici pour rendre l'expression *opting-out* dans le contexte des professions médicales.

travail ne considéraient pas en général le retrait des services comme une stratégie acceptable de négociation, et qu'ils n'acceptaient pas l'arbitrage obligatoire pour sortir d'une impasse dans les négociations, la facturation supplémentaire apparaissait comme le seul moyen de défense convenable face à un barème d'honoraires jugé insatisfaisant.) Il a été affirmé à titre de principe que les médecins avaient le droit, en tant que professionnels exerçant à leur propre compte, d'établir la valeur de leurs services.

On a également avancé divers arguments contre la la facturation supplémentaire qui, dit-on, menace le caractère fondamental du régime de soins médicaux, car:

- tous les membres ou presque d'une discipline spécialisée peuvent se désaffilier; c'est fréquemment le cas pour les spécialistes tels que les obstétriciens et les ophtalmologistes;
- tous les généralistes ou presque d'une région donnée peuvent pratiquer la facturation supplémentaire, ce qui limite considérablement le choix pour beaucoup de gens;
- telle qu'elle est appliquée dans les faits, la facturation supplémentaire n'est pas, comme on le prétend, un moyen pour faire passer un revenu médiocre à un niveau modérément acceptable. En fait, la plus grande partie des sommes qu'elle permet de percevoir va aux médecins à revenu élevé; et
- les médecins prétendent ne pas imposer la facturation supplémentaire aux patients à faible revenu, mais la chose s'est quand même produite pour certains retraités et certains chômeurs, le recouvrement des sommes en jeu ayant même été confié à des agences de perception.

L'*Examen des services de santé* se prononce très clairement à ce sujet:

> Si l'on considère comme un droit la pratique des tarifs additionnels et si les médecins exercent cette pratique selon leur bon vouloir, l'on verra, avec les années, la destruction du programme et cette destruction entraînera la création d'un système à deux échelons incompatible avec le niveau de société atteint par les Canadiens.

Dans le même document, la question essentielle est exposée en termes plus généraux:

> Les Canadiens comprennent toute la portée des lois sur l'assurance-hospitalisation et sur les soins médicaux. Ces deux lois, disent-ils, nous font comprendre que, dans notre société, le traumatisme causé par les maladies, la douleur engendrée par les opérations chirurgicales et le long acheminement vers la mort constituent suffisamment de fardeaux sans avoir à y ajouter celui qui provient des frais médicaux et hospitaliers frappant le malade au moment où il est vulnérable. Les Canadiens ont décidé de s'unir pour payer leurs frais médicaux et hospitaliers lorsqu'ils sont en bonne santé et lorsqu'ils touchent un revenu. On ne pouvait plus comparer les services de santé à des articles que l'on achetait dans un magasin et que l'on payait à la sortie; il n'était pas question non plus de discuter du prix de ces services quand on en avait besoin. Ils constituaient un besoin fondamental, comme l'éducation, mis à la disposition de tous les Canadiens qui pouvaient les payer grâce au système d'impôts.

Le Groupe de travail constate que la question de la facturation supplémentaire est particulièrement complexe étant donné l'histoire particulière de la profession médicale et les répercussions de l'assurance-maladie. Avant celle-ci, les médecins soignaient les gens et leur demandaient des honoraires en conséquence. Dans la pratique, les pauvres payaient souvent moins cher que les riches. Avec les honoraires perçus, les médecins entretenaient leur cabinet, achetaient leur équipement et engageaient leur personnel. Ils pourvoyaient aussi à leur propre régime de pension. Dans ce système, les médecins étaient des professionnels indépendants exerçant à leur propre compte, qui consacraient de longues journées de travail au service du public. En contrepartie, ils établissaient des relations particulières avec chaque patient et bénéficiaient d'un statut particulier dans la collectivité; de plus, leur revenu se situait souvent au-dessus de la moyenne. Depuis l'assurance-maladie, de nombreux médecins ont le sentiment que leurs relations avec leurs patients n'ont plus la même qualité, du fait qu'ils doivent traiter collectivement avec les gouvernements provinciaux en ce qui concerne leurs honoraires.

Il est difficile au profane de bien cerner ce sentiment de dégradation de la relation médecin-patient, mais il semble être lié à des problèmes qui débordent le domaine des soins médicaux et notamment à une inquiétude générale de la société face au caractère de plus en plus dépersonnalisé et anonyme de divers aspects de la vie professionnelle et même personnelle. L'examen et la remise en cause auxquels est soumis le jugement du médecin par un appareil administratif extérieur et collectif

nuisent sans aucun doute au moral du practicien et constituent un facteur démobilisateur. Par ailleurs, en raison des transformations de la technologie médicale, les soins d'une importance particulière doivent généralement être donnés par des spécialistes dans les hôpitaux, plutôt que par le médecin de famille à domicile.

Les médecins ont l'impression que le nouveau système les a «fonctionnarisés», sans leur enlever pour autant, bien souvent, la charge financière de leur cabinet, de leur personnel et de leur matériel—même s'ils ont à leur disposition toute l'infrastructure sociale du réseau hospitalier—ainsi que de leur régime de pension. (Cette situation résulte évidemment du fait que l'assurance-maladie est un compromis idéologique qui s'arrête avant le stade de la «médecine d'État», dans lequel tous les médecins seraient aujourd'hui des professionnels salariés.) De nombreux médecins reprochent à ce système de les forcer à travailler encore plus qu'avant et à voir un plus grand nombre de patients à l'heure. En outre, les tâches accessoires, comme remplir des formules et rédiger des rapports à l'intention des comités d'hôpitaux et des organismes provinciaux, ont énormément augmenté. Simultanément, les médecins font remarquer que depuis quelques années leur revenu net moyen diminue en termes réels (tout en restant, il faut bien le noter, nettement supérieur en termes relatifs à ce qu'il était avant l'instauration de l'assurance-maladie).

Le Groupe de travail est d'avis que les médecins constituent un élément essentiel du système de prestation de la santé et qu'ils devraient être bien payés pour leur travail et intégralement dédommagés des frais d'exercice de leur profession. Cependant, le Groupe de travail considère que l'intérêt légitime des médecins doit céder le pas devant le sentiment généralisé du public selon lequel une facturation incontrôlée des patients au-delà des barèmes prévus dans les régimes provinciaux d'assurance-maladie finira par détruire cette dernière. *La majorité des membres du Groupe de travail recommande*

que les médecins qui facturent directement un régime provincial d'assurance médicale ou dont les patients sont remboursés par ce régime ne soient pas autorisés à facturer des honoraires supérieurs au barème approuvé du régime.

Cela signifierait que, comme c'est actuellement le cas au Québec, aucun paiement ne pourrait être effectué par le régime à un médecin ou au patient d'un médecin qui facturerait des honoraires supérieurs au barème du régime.

Cependant, étant donné qu'il convient d'assurer une rémunération équitable aux médecins, la majorité des membres du Groupe de travail estime que l'interdiction proposée de la facturation supplémentaire devrait s'accompagner d'un processus de négociation équitable, suivi au besoin d'un arbitrage obligatoire afin de fixer le barème d'honoraires du régime. *En conséquence, la majorité souscrit aux recommandations du juge Hall selon lequel*

> *«Il conviendrait d'amender la Loi sur les soins médicaux pour stipuler que:*
>
> *1) la surfacturation appliquée par les médecins empêche le public d'avoir un accès raisonnable aux services et qu'elle est contraire à l'intention et à l'objet de la Loi.*
>
> *2) Que les provinces prévoient un mécanisme afin que les médecins soient raisonnablement rétribués.»*

Le mécanisme envisagé par le juge Hall afin d'assurer une rétribution équitable aux médecins est le suivant:

> En conclusion je recommande que lorsque les négociations échouent et qu'elles aboutissent à une impasse, les points de litige doivent être soumis à des fins d'arbitrage obligatoire, à un conseil d'arbitrage composé de trois personnes: un président, indépendant, nommé par le juge en chef de la province en cause et deux personnes désignées pour représenter respectivement la profession médicale et le gouvernement.

Tous les membres du Groupe de travail sont convenus qu'un régime provincial doté des caractéristiques susmentionnées répondrait parfaitement aux conditions d'accessibilité de l'assurance-maladie. *La majorité recommande*

que, après des négociations fédérales-provinciales, tout régime qui ne répond pas entièrement aux critères susmentionnés ne donne pas droit à une aide financière fédérale intégrale dans le cadre du FPE.

Une minorité des membres du Groupe de travail est d'avis que si des médecins choisissent à titre individuel de se désaffilier des régimes d'assurance-maladie, ils soient obligés de s'en désaffilier entièrement, pour tous leurs patients, et ne reçoivent aucun paiement des régimes tant qu'ils sont non affiliés.

Autrement dit, si un médecin facture le régime, il doit considérer le règlement de cette facture comme un paiement intégral du service rendu. *La minorité recommande* donc, en premier lieu, que la pratique qui consiste à facturer, à la fois les patients et le régime et parfois appelée «facturation de la différence» ou «double facturation»* soit considérée comme une infraction aux conditions de financement de ces régimes par le gouvernement fédéral. En second lieu, *la minorité recommande* que les régimes médicaux provinciaux interdisent aux médecins de facturer le régime régimes dans le cas de certains patients et, en même temps, de facturer directement les patients dans d'autres cas, même si le règlement de chaque facture est accepté comme un paiement intégral du compte.

La minorité du Groupe de travail n'est pas prête à imposer comme condition du financement fédéral que les patients des médecins qui facturent des honoraires supérieurs au barème autorisé ne soient pas du tout protégés par les régimes médicaux publics. Dans ces cas, les médecins non affiliés resteraient libres d'établir leurs honoraires et leurs patients se verraient rembourser par le régime soit les honoraires prévus dans le barème autorisé soit, s'ils étaient inférieurs au barème les honoraires facturés par le médecin.

Surveillance et application des conditions de programme L'une des critiques les plus souvent formulées par les groupes de protection du consommateur a trait à l'imprécision des conditions de programme, à l'absence de mesures de surveillance convenables de la prestation des provinces et à la quasi-inexistence d'un mécanisme de contrôle du FPE, en particulier à l'égard des services complémentaires de santé. Tant le ministre des Finances que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ont fait valoir la nécessité d'avoir des conditions mieux définies et applicables pratiquement. Mme Monique Bégin faisait d'ailleurs remarquer à ce sujet: «Je suis donc d'accord avec les propos de mon collègue, l'honorable Allan MacEachen, qui disait: le financement global assorti de conditions de mise en vigueur appropriées constitue un mécanisme satisfaisant d'harmonisation des programmes dans le domaine de la santé.» Nous traiterons de cette question dans la section portant sur la formule de financement.

Le gouvernement fédéral et les groupes de défense du consommateur ont exprimé le sentiment que l'approche du financement adoptée avec le FPE avait réduit la capacité du gouvernement fédéral de faire observer les normes nationales. Dans son mémoire, le ministre des Finances déclarait:

> 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.[21]

Les provinces, par contre, nient que les conditions de programme n'aient pas été respectées. La position adoptée par deux d'entre elles mérite une attention particulière, car elle s'accompagne de recommandations précises. Ainsi, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard propose que:

> Si le gouvernement fédéral désire maintenant avoir plus d'influence sur le mode de prestation des programmes provinciaux, il doit en assumer davantage la responsabilité, notamment sur le plan financier. Un accroissement de son influence sur la prestation des programmes doit nécessairement s'accompagner d'une relation plus directe entre les coûts de programme et les contributions fédérales.[22]

Pour sa part, le gouvernement de la Saskatchewan exprime l'avis suivant:

> Le gouvernement fédéral non seulement *peut*, mais *doit faire appliquer* les conditions énoncées dans les lois nationals sur les soins médicaux et l'assurance-hospitalisation. S'il se pose un problème au niveau de la capacité de rendre des comptes, c'est que soit le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses obligations, soit que les conditions énoncées dans ces lois ne définissent pas assez clairement les responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux.[23]

*Ces deux expressions sont employées ici pour rendre, respectivement, *balance-billing* et *double-billing*.

Le gouvernement fédéral s'est dit préoccupé de l'affaiblissement de sa capacité de surveiller et de faire appliquer les conditions nationales de programme et, par conséquent, de rendre des comptes au Parlement et aux citoyens du Canada. Même si, par la voix du ministre des Finances ainsi que du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le gouvernement fédéral s'est dit satisfait—et désireux de maintenir—l'approche du financement global, il a signalé la nécessité de mettre au point un mécanisme efficace qui permette de veiller au respect des normes nationales de programme. Le Groupe de travail souscrit à cet avis. *Le Groupe de travail a conclu que, pour mettre au point, comme cela est nécessaire, un mécanisme efficace permettant de veiller au respect des normes nationales de programme, il convient de conserver la méthode actuelle de financement global en l'assortissant de conditions et de mécanismes de surveillance et d'application plus rigoureux. A cette fin, il faudra établir des critères opérationnels de programme, dont la surveillance serait peut-être confiée à un comité parlementaire ou à un conseil national de la santé et dont le respect conditionnerait le versement des contributions fédérales—mais ce, de manière souple, en ce sens que la retenue des paiements fédéraux serait graduée en fonction du degré d'observation des critères de programme.*

Une proposition intéressante en vue d'une définition plus opérationnelle des conditions a été présentée par MM. W. LeTouzé, C.M. Lay et P. Manga dans leur mémoire au Groupe de travail:

a) *L'universalité* ne devrait s'appliquer qu'à la protection de la population et être totale (100 pour cent) ou presque (99.5 pour cent). Les conditions d'admissibilité devraient constituer une question distincte.

b) *L'accès raisonnable* à des conditions uniformes devrait correspondre à l'absence totale de discrimination, à l'interdiction de toute franchise* ainsi que de la facturation des usagers—ou, si cette dernière pratique est autorisée, à l'application d'une pénalité pour abandon—et à la possibilité d'une exonération totale ou partielle de prime fondée uniquement soit sur le revenu, soit sur l'âge.

c) *Le caractère complet* des services assurés devrait s'apprécier en regard de l'ensemble des services hospitaliers—services médicaux, avec de plus une définition des services complémentaires de santé.

d) *La transférabilité* devrait s'entendre de l'assurance d'une protection immédiate aux Canadiens qui passent d'une province à une autre, par le transfert de la responsabilité administrative et de la prise en charge du risque des patients et des «fournisseurs» de services aux autorités provinciales et la garantie, par le gouvernement fédéral, du paiement de tout solde résultant de transactions interprovinciales.

Au plan pratique, on se demande aussi comment sensibiliser les usagers des services de santé au coût réel des services qui leur sont rendus. Pour que les patients soient au courant non seulement de la valeur des services qu'ils reçoivent, mais aussi au courant des honoraires facturés par les practiciens aux régimes d'assurance, *le Groupe de travail recommande*

que, dans la mesure compatible avec les dispositions concernant la confidentialité et la protection de la vie privée, les systèmes d'information hospitalière et médicale provinciaux produisent à l'intention des bénéficiaires des services des relevés périodiques indiquant tant la valeur des services rendus que les sommes facturées aux régimes d'assurance provinciaux par les «fournisseurs» des services.

L'effort national en matière de santé

Compte tenu des problèmes énumérés précédemment, la question de fond est de savoir si les Canadiens consacrent une proportion suffisante des ressources nationales à la satisfaction de leurs besoins essentiels en matière de santé.

Une critique qui revient souvent—et qui est exprimée avec une vigueur particulière par l'Association médicale canadienne—est que le «système»

* Le terme «franchise» doit être entendu ici au sens qu'il a dans le domaine des assurances, où il désigne la partie des frais à assumer par l'assuré avant la prise en charge par l'assureur.

est «sous-financé».* L'argumentation de l'AMC s'organise autour de trois thèmes. En premier lieu, l'Association soutient que, par rapport à d'autres pays, la partie des ressources consacrée aux soins de santé au Canada est insuffisante et que l'écart s'accroît même depuis le début des années 1970. Selon l'AMC, les services de santé devraient se voir consacrer environ 8.2 pour cent du PNB, au lieu des 7.3 pour cent auxquels ils plafonnement actuellement au Canada. En deuxième lieu, le sous-financement général se manifeste pas de nombreux symptômes précis dans le secteur des services hospitaliers: retards dans le traitement des malades aux soins intensifs, longues listes d'attente pour les interventions chirurgicales facultatives, réductions de personnel, fermetures d'établissements médicaux, manque d'établissements de services complémentaires, désuétude de l'équipement, surcharge des installations, ainsi que facturation des usagers, instauré par les hôpitaux pour essayer de prévenir en partie la sur-utilisation des services. En troisième lieu, le sous-financement a entraîné une rétribution insuffisante des médecins et, par contrecoup, un recours accru à la facturation supplémentaire ou à la double facturation.

Il convient de replacer cette question dans une perspective historique. Au cours des vingt-cinq dernières années, la proportion de l'activité économique totale—le produit national brut—consacrée au Canada aux services de santé a presque doublé, passant de moins de 4 à 7.3 pour cent. Au cours des dix dernières années, les fonds consacrés à la santé sont passés de $7.1 milliards en 1971 à $20.9 milliards en 1980. Compte tenu de l'inflation, les dépenses *par habitant* ont augmenté de 19 pour cent, soit près d'un cinquième, en dix ans.

Même si, comme l'indique le tableau IV-4, la hausse n'a pas été aussi rapide que dans un certain nombre de pays industrialisés, cela ne suffit pas, ainsi qu'on le montre plus loin, à prouver que le système est sous-financé.

Quatre considérations ont été avancées dans les témoignages pour faire pièce à l'accusation de sous-financement du système: premièrement, que les comparaisons internationales ne mesurent que les ressources investies, non les résultats; deuxièmement, que le contrôle des coûts est en réalité plus efficace au Canada qu'ailleurs; troisièmement, que la déduction de sous-financement procède d'un raisonnement erroné parce qu'en fait le vrai problème tient à la compression du revenu relatif des médecins; et enfin, quatrièmement, que l'ampleur des investissements passés dans le système de traitement a permis de porter les installations à un niveau tel que dorénavant les progrès devront venir d'ailleurs. Un bref développement est de mise pour chacun de ces arguments.

Tableau IV-4

Dépenses de santé: comparaisons internationales
Dépenses totales de santé en pourcentage du produit national brut

Pays	1971*	1975*	1979*
	(%)	(%)	(%)
Australie	6.0	7.5	8.0
CANADA	7.5	7.4	7.1
Allemagne	5.5	7.8	9.0
France	5.6	6.7	7.3
Nouvelle-Zélande	4.4	5.5	7.0
Suisse	7.9	8.4	8.0
Royaume-Uni	4.8	5.7	5.6
États-Unis	7.7	8.5	9.0

*ou année la plus proche.

Source: Santé et Bien-être social Canada.

Tout d'abord, comme l'ont souligné les économistes de la santé qui ont comparu devant le Groupe de travail, les comparaisons entre pays sont de validité contestable. Elles ne nous indiquent que le montant des dépenses de chaque pays; elles ne nous renseignent guère ou pas du tout sur la façon dont ces dépenses sont ventilées: dosage des services, chevauchement éventuel des installations, rapports médecin/population, besoins en matière de santé, inefficacité du système. Par exemple, ce n'est pas parce que les Américains consacrent aux soins de santé une plus forte proportion de leur PNB qu'ils sont *ipso facto* en meilleure santé.

En fait, les frais administratifs supérieurs de leur système représentent presque 10 pour cent des dépenses engagées dans les régimes américains d'assurance médicale et hospitalière. Comme le soulignait l'*Examen des services de santé*, les frais généraux d'administration du système facultatif

*Le terme «sous-financement» est employé ici au sens de l'expression anglaise *underfunding*.

aux Etats-Unis représentent en moyenne 12.5 pour cent, alors qu'au Canada les frais administratifs sont inférieurs à 3 pour cent, ce qui équivaut, aux chiffres de 1981, à une économie nette d'environ $1 milliard ou 0.3 pour cent du PNB. De plus, le simple fait qu'il n'y ait pas besoin de tarifer et de détailler, sur la facture du patient, chaque service, pansement ou pilule se traduit par d'importantes économies de frais administratifs dans les hôpitaux. Les économies de temps et de paperasse dans les services comptables et les postes d'infirmières sont considérables. Des économies sont également réalisées grâce à la répartition plus rationnelle des moyens techniques de pointe: tomo-densitomètres, services d'opérations à coeur ouvert, etc.—, que les hôpitaux américains acquièrent pour être «au niveau», ce qui conduit dans bien des cas à les sous-utiliser ensuite. les Canadiens s'efforcent de mettre sur pied un système de soins orienté vers les besoins de santé—et non un système concurrentiel axé sur le «marché de la maladie.»

Si les dépenses sont plus élevées aux États-Unis, c'est aussi parce que personne n'est chargé de contenir les coûts des soins médicaux. Les compagnies d'assurance et les régimes *Blue Cross/Blue Shield* se contentent de répercuter sur les primes les hausses d'honoraires des médecins et de frais hospitaliers. Le Canada, en revanche, comme l'a fait remarquer M. Evans dans le mémoire[26] qu'il a présenté au Groupe de travail, a l'avantage de disposer d'une source d'unique de financement. On entend par là qu'au Canada le système d'établissement des budgets du haut en bas de la pyramide, dans lequel le gouvernement provincial est directement responsable de l'affectation globale et de la coordination des ressources dans le secteur des services de santé, évite la fragmentation des décisions et la concurrence génératrice de gaspillage dans la recherche des ressources qui pourraient être observées s'il existait une multitude d'organismes de santé indépendants, à but non lucratif ou fonctionnant sur le principe de la rémunération à l'acte, cherchant à se financer auprès de diverses sources privées et publiques. Selon M. Evans, le recours au financement privé —que prônent certains— sous forme de facturation des usagers ou de facturation supplémentaire risque de saper le mécanisme ceux qui permet justement de contrôler les coûts de haut en bas.

D'autre part, le sous-financement serait non pas un problème général lié à l'essoufflement des dépenses des gouvernements, mais une question liée de façon précise au nombre et à la rémunération des médecins, d'une part, et à la sur-utilisation des installations qui va de pair avec un mauvais dosage des services, d'autre part. Selon ce raisonnement, le Canada compte trop de médecins et d'après les prévisions le rapport médecin/population continue d'augmenter (voir le tableau V-5). L'impression de «sous-financement» s'expliquerait alors par le fait que les médecins doivent essayer de maintenir leurs revenus relatifs au moment même où les contraintes budgétaires des gouvernements provinciaux entraînent des pressions à la baisse sur les revenus, ce qui renforcerait la situation de surabondance générale*.

Le sous-financement des services hospitaliers deviendrait alors un problème de sur-utilisation des installations par les médecins, qui adoptent peut-être des techniques de traitement dont l'efficacité est contestable. Cette surabondance empêcherait de recourir à des solutions de rechange moins coûteuses comme les services des professionnels de la santé autres que les médecins et les autres services de santé. Si cette analyse est exacte, la meilleure façon de régler la question du sous-financement consiste à s'attaquer plus directement aux problèmes du nombre trop élevé de médecins, de la rémunération appropriée des services médicaux et de l'utilisation inefficace de la main-d'oeuvre et des installations médicales.

De plus, à la lumière du facteur mobilité, du fait qu'une bonne partie de la formation est financée par le gouvernement fédéral et que l'évaluation des pratiques ne peut se faire mieux qu'à l'échelle nationale, il faut conclure que ces problèmes sont d'ordre national et ne peuvent être résolus convenablement que par une action concertée des gouvernements fédéral et provinciaux.

*Comme le montre l'annexe IV-B, il n'est pas certain que les revenus des médecins aient baissé autant qu'on pourrait le croire au vu des dix dernières années. Comme la plupart des autres groupes professionnels, les médecins n'ont pas vu leurs revenus augmenter au même rythme que l'inflation. De plus, ils ont quelque peu baissé depuis 1971 par rapport aux revenus des professions les plus proches dans l'échelle des revenus. Ils restent cependant supérieurs à ceux des autres professions libérales et sont beaucoup plus élevés en termes relatifs qu'à l'époque de l'adoption de l'assurance-maladie. Si les mécanismes classiques d'ajustement visant à atténuer le problème du trop grand nombre de médecins devaient s'appliquer, ils entraîneraient une baisse de leurs revenus relatifs plus marquée que celle qui a été observée jusqu'ici.

La détermination actuelle de plusieurs gouvernements de «contenir» les coûts des soins médicaux est renforcée par le fait qu'au cours des vingt dernières années le système de traitement a atteint une telle qualité et une telle ampleur que, tant que de nouvelles percées scientifiques ne seront pas réalisées, par exemple dans le traitement du cancer et des maladies cardio-vasculaires, toute dépense supplémentaire risque de ne pas avoir beaucoup d'effet sur la santé globale des Canadiens. Il semble maintenant que les prochains grands progrès devront venir d'une meilleure nutrition, de modes de vie plus sains, de l'assainissement de l'environnement, de l'amélioration de la sécurité du travail et de la réduction des accidents de la route.

Parallèlement, le Groupe de travail a été frappé par la description qu'a faite l'AMC des problèmes de pénurie de lits, dus au trop grand nombre de malades chroniques qui devraient être transférés dans des hôpitaux de soins de longue durée ou des maisons de repos ou devraient bénéficier de soins à domicile. La «crise du vieillissement» n'est pas à la porte; elle est déjà là, et depuis un certain temps. Son impact sur le système de santé est appréciable.

Ce fait a été reconnu par la subvention de 1977 aux services complémentaires de santé. Il n'est toutefois pas certain que cette subvention ait produit les résultats escomptés. Comme il s'agit d'une subvention inconditionnelle, on ne sait pas si toutes les provinces l'ont bien utilisée aux fins prévues; on ne sait pas non plus si, même au cas où elle a effectivement été utilisée à ces fins, elle a été assez importante pour permettre de les atteindre.

Il ressort de l'exposé qui précède que la question de l'effort financier à consentir par les Canadiens en faveur des soins de santé est extrêmement complexe; le Groupe de travail a étudié attentivement les éléments qui lui ont été présentés et en a discuté longuement. Il reste très impressionné par les faits exposés dans *Nouvelles perspectives sur la santé des Canadiens* et par les efforts accrus que déploient les ministères provinciaux de la santé pour développer leurs programmes de prévention ainsi que de promotion et de soutien de la santé. Étant donné le niveau quantitatif et qualitatif atteint par le système de traitement, le Groupe de travail ne pense pas que ce système doive être sensiblement développé, sauf dans certains secteurs où il existe une insuffisance évidente.

Chaque dollar supplémentaire injecté dans le système de soins de santé doit venir de quelque part, du budget des gouvernements ou, si les impôts sont augmentés, de celui des particuliers. Étant donné les besoins accrus de ressources dus actuellement au renchérissement de l'énergie, aux besoins de transport, à la protection de l'environnement et à l'augmentation du nombre de retraités, et vu qu'il a rejeté la thèse du sous-financement du système de santé, le Groupe de travail juge impossible de recommander un accroissement des ressources consacrées au système de traitement pour le moment. *Le Groupe de travail conclut donc que, dans l'ensemble et dans les conditions actuelles, le financement des services de santé par le gouvernement fédéral semble être généralement suffisant.* Cette conclusion ne signifie évidemment pas qu'aucun accroissement ne soit nécessaire dans des secteurs particuliers—par exemple les soins préventifs—du système de santé.

Conclusions et recommandations

Le Groupe de travail estime que la mise sur pied d'un système complet et à financement public de soins médicaux, hospitaliers et complémentaires de santé est une réalisation importante de la société canadienne, une réalisation qui représente l'aboutissement d'une longue lutte menée pour la concrétisation d'un idéal adopté et défendu par de nombreux citoyens et dirigeants politiques canadiens.

Le Groupe de travail est d'avis que cette réalisation pourrait être compromise par une réduction du niveau global actuel du soutien fédéral, laquelle risquerait d'entraîner un recours accru au financement privé et, en fin de compte, une augmentation des coûts des soins de santé et une détérioration des conditions de programme. Le Groupe de travail recommande plutôt des mesures qui permettent de renforcer le système de soins de santé ainsi que de consolider et de préciser le rôle que doit y jouer le gouvernement fédéral, afin de pouvoir mieux définir l'ampleur et les objectifs de l'aide fédérale.

On a fait valoir à l'envi devant le Groupe de travail que les conditions fondamentales énoncées dans la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médi-

caux risquaient de subir une détérioration grave, si elles n'étaient pas déjà enfreintes. Nous estimons que des mesures concrètes devraient être prises pour parer à cette menace.

Le Groupe de travail conclut que le fonctionnement du mécanisme d'assurance-santé et l'efficacité du système de prestation constituent dans une mesure prépondérante des questions d'intérêt national et que le rôle qu'il convient au gouvernement fédéral de jouer, en consultation avec les provinces, consiste à formuler, à surveiller et à faire appliquer les conditions appropriées régissant son soutien financier des programmes provinciaux. Des recommandations ont été présentées à cette fin dans ce chapitre.

Plus précisément, ce système paraît au Groupe de travail reposer essentiellement sur le financement public et le Groupe juge indispensable de maintenir cette caractéristique centrale.

Tout en reconnaissant la compétence et la responsabilité des provinces en matière de gestion du système de soins de santé et de prestation des services, le Groupe de travail assigne au gouvernement fédéral un rôle important de maintien de l'intégrité du système global de soins de santé pour les Canadiens. Il estime que, pour s'assurer du respect des objectifs nationaux essentiels pour le système, les transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux au titre du soutien des soins de santé devraient être subordonnés à l'observation de critères précis de programme.

A cette fin, le Groupe de travail a déjà recommandé, au chapitre III, que les transferts fédéraux en matière de santé et d'enseignement postsecondaire soient séparés, le versement d'un transfert global couvrant les soins hospitaliers, médicaux et complémentaires de santé dépendant de la réalisation de conditions claires et opérationnellement valables. *Plus précisément, le Groupe de travail recommande*

que les dispositions de la loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis concernant le système de santé soient renouvelées sous leur forme actuelle pour l'essentiel, avec obligation de préavis de trois ans pour toute résiliation ou modification unilatérale et impossibilité de donner ce préavis avant le 1er avril 1984.

Le Groupe de travail recommande

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse rapport chaque année au Parlement de la mesure dans laquelle les conditions de programme ont été respectées et de la somme à retenir le cas échéant sur le transfert fédéral aux gouvernements provinciaux s'il est jugé que les conditions de programme n'ont pas été entièrement remplies, ce rapport devant être renvoyé en comité parlementaire.

Le Groupe de travail recommande en outre

que, après consultation des gouvernements provinciaux, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne une refonte de la législation actuelle—Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, Loi sur les soins médicaux et dispositions de la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis touchant les services complémentaires de santé—afin d'établir des conditions de programme claires s'appuyant sur des critères explicites qui permettent de contrôler le respect de ces conditions de programme.

Le Groupe de travail envisage par conséquent une procédure en deux étapes, donnant un délai suffisant pour l'étude et la négociation. Dans un premier temps, il suffirait de renouveler l'actuelle Loi sur les accords fiscaux en prévoyant le contrôle de l'observation des conditions et un examen du Parlement. Un premier rapport au Parlement pourrait être attendu du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en 1983. Dans un deuxième temps, les consultations intergouvernementales, qui pourraient être entreprises sur le champ, viseraient à définir clairement les conditions de programme et les critères d'évaluation qui seraient incorporés à une législation fédérale refondue exposant le rôle du gouvernement fédéral dans un système global de soins de santé.

Tous les membres du Groupe de travail conviennent également de la nécessité d'instaurer un mécanisme quelconque de retenue graduée des transferts fédéraux pour le cas où un régime provincial ne satisferait pas entièrement aux conditions énoncées dans la Loi sur l'assurance-hospita-

lisation et les services diagnostiques ou la Loi sur les soins médicaux. *Par conséquent, si les négociations fédérales-provinciales n'aboutissaient pas à un accord sur les conditions de programme, le Groupe de travail s'attendrait à voir adopter des dispositions permettant de retenir une partie des transferts fédéraux aux régimes provinciaux qui ne satisfont pas entièrement aux conditions évoluées dans ce rapport.*

Le Groupe de travail estime que ces moyens—l'interprétation des conditions de programme étant déjà exposée dans les recommandations de ce chapitre—permettraient au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités essentielles dans un système global d'assurance-santé, en association et en coopération avec les provinces, sans s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale.

Notes du chapitre IV

[1] Santé et Bien-être social Canada, *Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 80—engagement au renouveau (Ottawa, 1980).*

[2] Ibid., p. 2.

[3] Ontario Health Coalition, *Statement to the Health Services Review* (Toronto, 1980), p. 3.

[4] Association médicale canadienne (AMC), *Mémoire soumis au groupe d'étude parlementaire des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (Ottawa, 12 mai 1981), p. 2.

[5] Dr J. M. Horne, *Submission to the Task Force* (Winnipeg, 19 mai 1981), p. 11.

[6] AMC, *op. cit.*, p. 8.

[7] Société médicale du Nouveau-Brunswick, *Brief to the Task Force* (Fredericton, mai 1981), p. 6.

[8] Santé et Bien-être social Canada, (Ottawa, 1974)

[9] Dr John Hastings, *Community Health Centres in Canada* (Ottawa, Santé et Bien-être social Canada, 1972).

[10] *Toronto Star*, 11 novembre 1975, p. B-3 (cité dans Corporative Health Centre (Prime Rebut, Sask.), *Brief to the Task Force,* 11 mai 1981, p. 2).

[11] Gouvernement de la Saskatchewan, *Brief to the Task Force* (21 mai 1981), p. 14.

[12] Ibid, p. 23.

[13] Province du Nouveau-Brunswick, *Brief to the Task Force* (27 mai 1981), p. 14.

[14] AMC, *op. cit.*, p. 9.

[15] Ministres de la Santé des provinces de l'Atlantique, *Special Consideration for Health in the Atlantic Provinces* (décembre 1980).

[16] British Columbia Medical Association, *Brief to the Task Force* (Victoria, 3 juin 1981), p.7.

[17] Association canadienne des hôpitaux, *Mémoire au groupe de travail* (avril 1981), p. 47.

[18] Ontario Health Coalition, *Response to the Hall Commission.* (15 octobre 1980), p. 2.

[19] Voici deux études de ce genre: Robin F. Badgley et David R. Smith, *User Charges for Health Services* (Toronto, Ontario Council of Health, 1979) et M. L. Barer et coll., *Controlling Health Care Costs by Direct Charges to Patients: Share or Delusion*? (Toronto, Ontario Economic Council, 1979).

[20] Mme Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, *Notes pour un exposé au Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (11 juin 1981), p. 16.

[21] M. Allan J. MacEachen, ministre des Finances, *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80* (mémoire soumis au groupe de travail), (23 avril 1981), p. 19.

[22] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, *A presentation to the Task Force* (5 mai 1981), p. 15.

[23] Gouvernement de la Saskatchewan, *op. cit.*, p. 5.

[24] D. LeTouzé, C. M. Lay et P. Manga, *A proposal regarding Federal Financing of Hospital Care, Medical Care and Extended Health Care* (mémoire soumis au groupe de travail) (15 mai 1981).

[25] AMC, *op. cit.*, p. 9.

26 Robert G. Evans, *Testimony to the Task Force* (Vancouver, 3 juin 1981).

Annexe IV - A

La relation RAPC-SCS

Dans le cadre d'entretiens avec le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, des questions ont été soulevées au sujet des rapports existant entre le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et les dispositions relatives aux services complémentaires de santé (SCS) de la Loi sur le financement des programmes établis (FPE). Avant l'instauration du FPE, le 1er avril 1977, les dépenses occasionnées par les personnes nécessiteuses au titre de soins de santé non partagés financièrement* dans le cadre des programmes d'assurance hospitalière et médicale pouvaient être partagées dans le cadre du RAPC. Par exemple, si 80 pour cent des résidents des maisons de repos pour soins intermédiaires de Terre-Neuve se trouvaient dans le besoin, le Canada assumait la moitié de leurs frais—payant ainsi en fait 40 pour cent des frais totaux des soins intermédiaires en maison de santé dans la province.

Les paiements de FPE au titre des services complémentaires étaient considérés par le gouvernement du Canada comme s'appliquant aux soins intermédiaires en maison de repos, aux soins en établissement pour adultes, aux hôpitaux psychiatriques convertis, aux soins à domicile et aux soins ambulatoires. Depuis le 1er avril 1977, aucune des dépenses engagées par les provinces dans ces domaines ne peut être partagée dans le cadre du RAPC.

Comme le montre le tableau IV-A-1, deux provinces, Terre-Neuve et l'Ile-du-Prince-Edouard, et un territoire, le Yukon, ont perdu au change, dans l'absolu, lors du passage du RAPC au FPE. L'effet distributif de ce changement sur les provinces a certainement été pervers, en termes relatifs: l'Ontario et les provinces de l'Ouest y ont certainement gagné beaucoup plus que le Québec et les provinces de l'Atlantique, et ce, pour deux raisons. D'abord, les services complémentaires de santé couverts par le FPE correspondaient à des services relativement bien établis dans l'Est de même que dans l'Ouest (c'est d'ailleurs pour cela qu'ils avaient été inclus dans le financement des programmes «établis»). Ensuite, les personnes nécessiteuses représentaient une plus forte proportion des utilisateurs de ces services dans l'Est que dans l'Ouest.

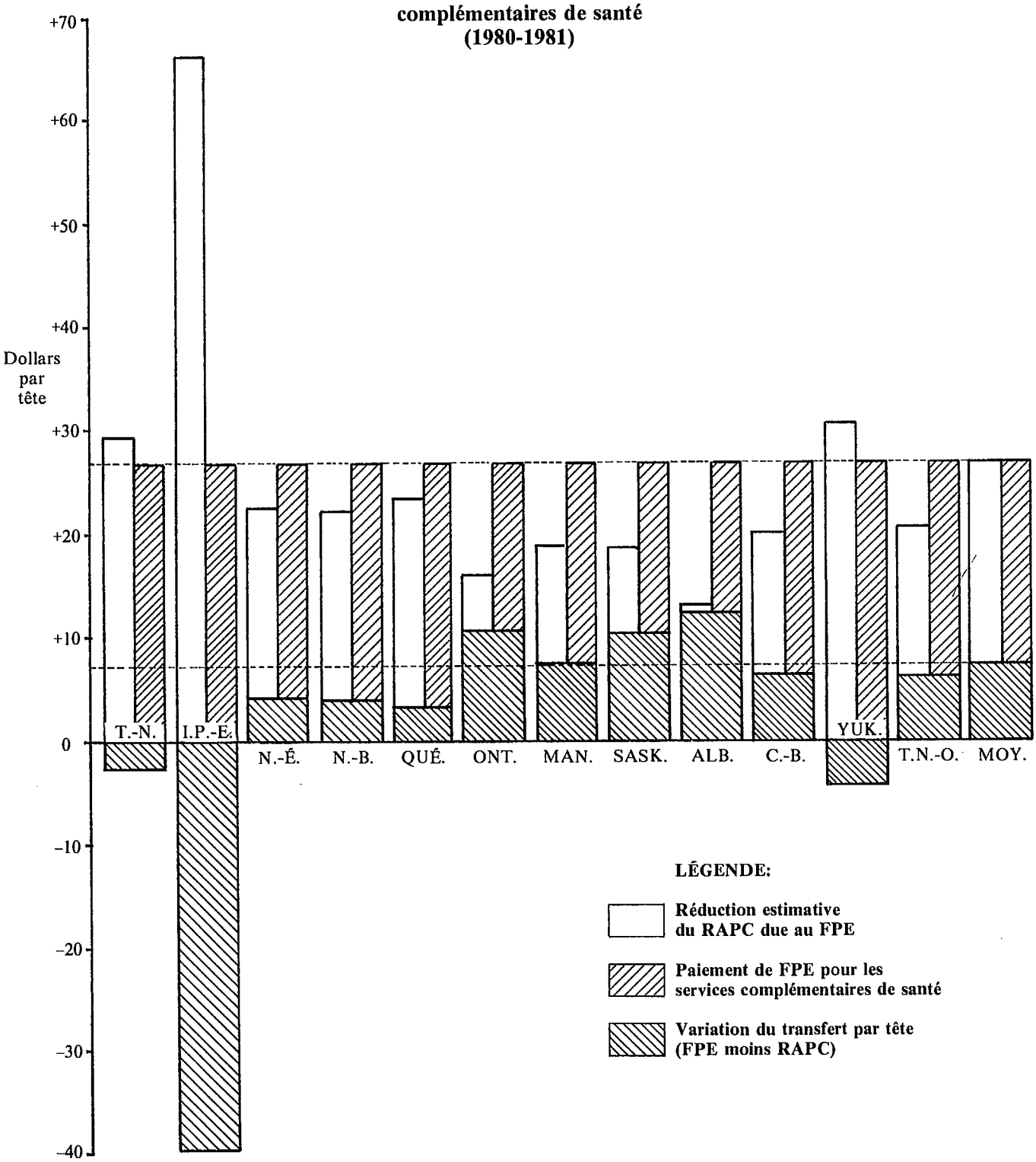
Quelles qu'en soient les causes historiques, le Groupe de travail doit reconnaître que le Québec et les provinces de l'Atlantique sont en droit de s'inquiéter de ce résultat. Cette constatation doit cependant être tempérée par le fait

Quelles qu'en soient les causes historiques, le Groupe de travail doit reconnaître que le Québec et les provinces de l'Atlantique sont en droit de s'inquiéter de ce résultat. Cette constatation doit cependant être tempérée par le fait que le RAPC peut aussi être considéré comme ayant fourni par le passé au Québec et aux provinces de l'Atlantique une sorte de «supplément de rattrappage» du fait qu'ils comptaient plus de personnes dans le besoin. Le FPE a uniformisé le traitement accordé aux provinces, mais comme les provinces de l'Est bénéficiaient antérieurement d'un traitement de faveur, elles ne gagnent pas grand-chose ou elles perdent au change. C'est une conséquence inévitable du passage d'une situation privilégiée à un traitement égalitaire dans tout programme. Le Groupe de travail constate néanmoins que les provinces de l'Est et le Québec n'ont pas reçu une prime aussi importante que l'Ouest au titre des SCS dans le cadre du FPE, ce qui ajoute un certain poids aux demandes voulant qu'on fournisse un supplément à l'Est et au Québec dans le cadre soit du RAPC, soit de la péréquation ou des programmes de santé (comme le recommande le rapport Hall).

*Cette expression est employée pour rendre *cost-shared*. Le terme *cost-sharing* est évidemment rendu par «partage des frais».

GRAPHIQUE IV-A-1

Comparaison des transferts par tête en titre des services complémentaires de santé (1980-1981)



Source: Données fournies par Santé et Bien-être social Canada.

Annexe IV - B

Les revenus des médecins

Le tableau et le graphique ci-joints, établis d'après les chiffres de Revenu Canada-Impôt, montrent que pour toute la période pour laquelle on dispose de données comparables, les revenus des médecins (ainsi que les salaires versés dans l'industrie et les revenus des autres professionnels) ont augmenté nettement plus vite que les prix, et à peu près au même rythme que ceux des autres groupes socio-professionnels. Une période de croissance relativement rapide a fait place en 1971 à un ralentissement qui a duré jusqu'au milieu des années 1970. Depuis les revenus des médecins semblent avoir à nouveau enregistré une hausse supérieure à celle des autres professionnels exerçant à leur propre compte.

Tableau IV-B-1

Comparaison d'éléments choisis, au Canada, de 1951 à 1979

	A Revenus nets des médecins	B Revenus nets des avocats, dentistes, etc.	C Salaires hebdomadaires, × 52	D Indice des prix à la consommation
Niveau moyen (en $)				
1951	9,975	8,650	2,602	66.0
1961	17,006	13,749	4,068	74.9
1971	39,555	24,533	7,157	100.0
1975	46,661	40,286	10,574	138.5
1979	58,263[1]	45,890[1]	14,989	191.2
Variation annuelle moyenne (en %)				
1951 à 1961	5.5	4.7	4.6	1.3
1961 à 1971	8.8	6.0	5.8	2.9
1971 à 1975	4.2	13.2	10.2	8.5
1975 à 1979	5.7	3.3	9.1	8.4
1951 à 1979	6.5	6.1	6.5	3.9
Indice (médecins = 100.0)				
1951	100.0	86.7	26.1	...
1961	100.0	80.8	23.9	...
1971	100.0	62.0	18.1	...
1975	100.0	86.3	22.7	...
1979	100.0	78.8	25.7	...

... Sans objet.

[1] Chiffres provisoires.

A Revenus nets moyens de toutes provenances des médecins à leur propre compte assujettis à l'impôt;

B Moyenne pondérée des revenus nets de toutes provenances des dentistes, avocats, comptables, ingénieurs et architectes à leur propre compte assujettis à l'impôt;

C Salaires hebdomadaires moyens (indice composite) × 52;

D Indice des prix à la consommation (1971 = 100) (ensemble des articles).

Source: Statistiques fiscales, Revenu Canada-Impôt, pour les rubriques (A) et (B) et toutes les années jusqu'à 1975 inclusivement. *Statistiques fiscales préliminaires,* Revenu Canada-Impôt, pour l'année 1979. Statistique Canada, publications choisies pour les rubriques (C) et (D). (Tableau compilé par Santé et Bien-être social Canada.)

GRAPHIQUE IV-B-2

INDICES

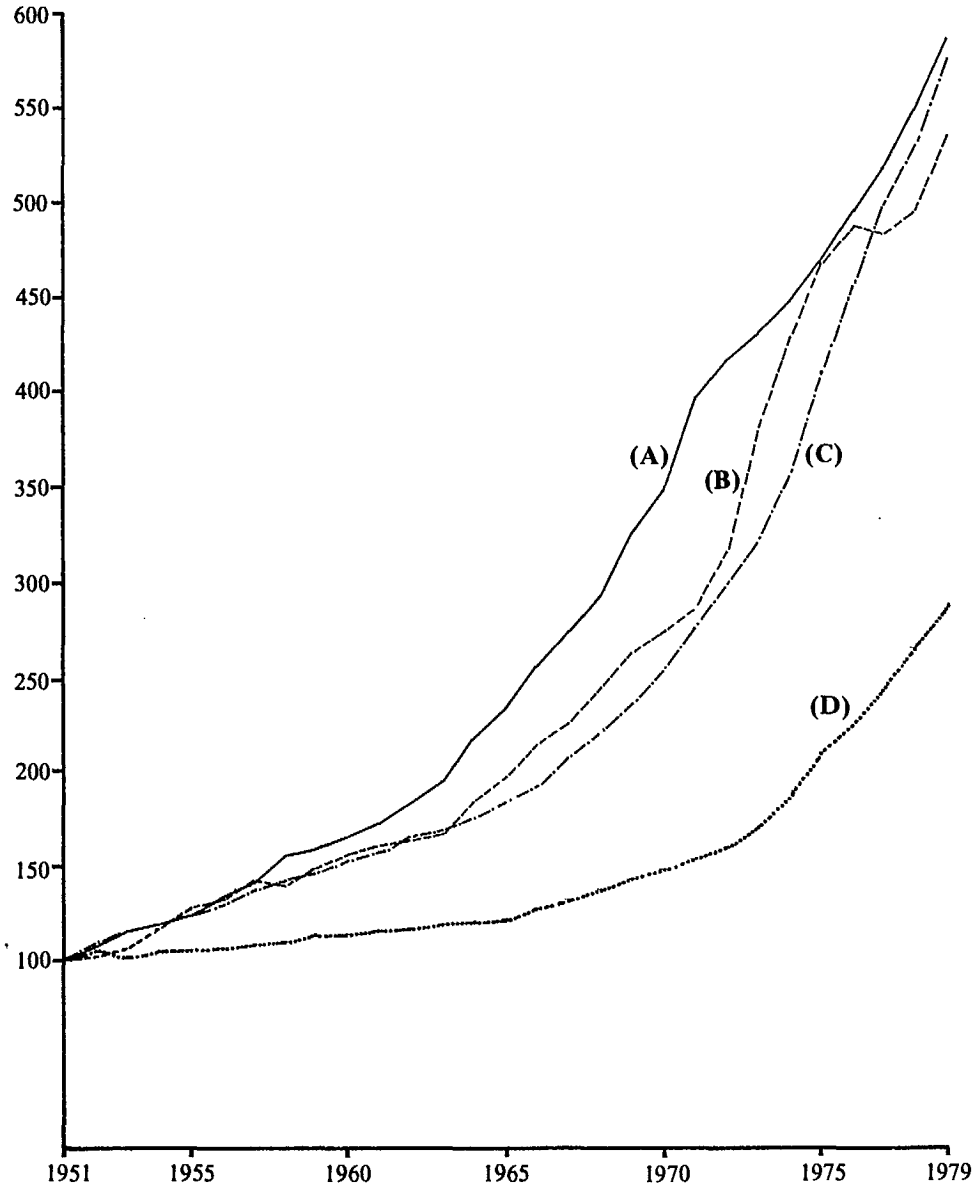
(A) Des revenus nets moyens de toutes provenances des médecins canadiens à leur propre compte;

(B) Des revenus nets moyens pondérés de toutes provenances des avocats, dentistes, comptables, ingénieurs et architectes à leur propre compte;

(C) Des salaires hebdomadaires moyens (indice composite);

(D) Indice des prix à la consommation, tous articles.

1951 = 100



Nota: Les données de l'année 1979 pour les items (A) et (B) sont préliminaires.

Source: Santé et Bien-être social Canada.

Chapitre V

L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Introduction

Comme on l'a vu au chapitre III, les dispositions de financement des programmes établis (FPE) relatives à l'enseignement postsecondaire* prévoient le versement aux provinces d'importants transferts inconditionnels dans ce domaine. Ni le gouvernement fédéral ni le Parlement du Canada ne se voient rendre compte de l'utilisation de ces fonds. A cet égard, la partie du FPE qui se rapporte à l'enseignement postsecondaire reflète directement l'approche particulière de l'enseignement dans la fédération canadienne. L'AANB et l'histoire du Canada ont donné aux provinces un contrôle à peu près absolu de la politique, des programmes et des institutions d'enseignement. Ainsi peut-on peut dire que le système national—en réalité un double système reposant sur les deux langues principales—consiste en dix régimes provinciaux. Au niveau postsecondaire, la diversité est encore plus grande du fait de l'autonomie dont jouissent au Canada les quelque 55 institutions qui délivrent des diplômes. Le tout est coordonné, dans une certaine mesure, par le Conseil des ministres de l'Education du Canada et par diverses associations qui s'occupent des questions d'enseignement. En apparence, donc, le gouvernement fédéral est laissé complètement sur la touche. En réalité, cependant, il joue un rôle important par les dépenses qu'effectuent de nombreux organismes dans des domaines de compétence fédérale, comme la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée et la recherche et le développement scientifiques, sans oublier le soutien général (FPE) de l'enseignement postsecondaire. Le tableau V-1 donne des précisions sur ces dépenses et ces transferts. On y constate que les dépenses fédérales directes au titre de l'enseignement à tous les niveaux s'élèvent à quelque $2 milliards et les transferts aux provinces à $3.6 milliards en 1981-1982. Cette même année, l'enseignement devrait occasionner dans le pays des dépenses totales de $25.6 milliards.

Il apparaît clairement au Groupe de travail que le secteur de l'enseignement postsecondaire traverse au Canada une période d'adaptation difficile. De plus, une bonne partie des témoignages entendus laisse à penser que ce processus pénible d'adaptation à un changement rapide risque de se prolonger.

Le Groupe de travail estime donc que son rôle consiste à proposer la façon dont les deux ordres de gouvernement pourraient collaborer plus étroitement en vue de faciliter l'adaptation des provinces et des institutions au changement. Une action coordonnée contribuerait à l'obtention d'un secteur postsecondaire qui répond aux besoins d'un pays étendu et varié dans un contexte économique de concurrence intense, ainsi qu'aux aspirations intellectuelles et spirituelles de l'individu dans une société bilingue et multiculturelle.

Les institutions postsecondaires—pas seulement les universités, mais aussi les collèges, les instituts de recherche, les bibliothèques, les dépôts d'archives, etc.—sont des éléments de la trame intellectuelle et culturelle de toute société. A terme, la vigueur d'une société dépend davantage de ces institutions que du tout pouvoir économique, industriel ou militaire. Ces institutions représentent des moyens par lesquels les gens peuvent se découvrir eux-mêmes et poursuivre leurs valeurs, leurs objectifs personnels et leurs raisons de vivre.

*On trouvera à l'annexe B de ce chapitre la définition de l'enseignement postsecondaire utilisée de 1967-1968 à 1976-1977 aux fins du programme initial de «partage des frais» dans ce domaine.

Tableau V-1

Dépenses et transferts fédéraux dans le domaine de l'enseignement de 1977-1978 à 1981-1982

	1977-78 (chiffre réel)	1978-79 (chiffre réel)	1979-80 (chiffre réel)	1980-81 (budget)	1981-82 (budget)
A. Dépenses:			(en millions de dollars)		
Enseignement élémentaire et secondaire:					
Éducation des Indiens et des Esquimaux	200.4	224.1	223.3	248.1	281.1
MDN	44.6	50.3	50.2	56.1	62.6
ACDI	41.5	39.6	38.6	40.5	42.5
Films fixes, radiodiffusion scolaire	2.2	3.3	4.2	5.7	4.8
Services correctionnels du Canada (pénitenciers fédéraux, cours théoriques)	3.7	3.9	4.7	5.3	7.2
Autres ministères	32.0	22.7	32.3	27.8	18.7
Total	324.4	343.9	353.3	383.5	416.9
Enseignement postsecondaire:					
Collège des gardes-côtes de Nouvelle-Écosse	4.1	3.8	4.2	4.5	4.7
Formation des infirmières autorisées dans les hôpitaux	21.4	21.3	23.3	25.6	28.4
Autres subventions d'exploitation	1.0	1.0	3.0	2.1	2.2
Subventions d'équipement (collège des gardes-côtes de Nouvelle-Écosse)	.9	.1	.3	.4	3.6
Bourses, aide aux étudiants[1]	4.4	3.4	2.6	4.9	5.9
Coût des prêts aux étudiants	20.9	23.2	24.6	32.1	33.2
Autres dépenses des ministères	1.0	1.0	.7	.9	1.7
Total	53.7	53.8	58.7	70.5	79.7
Enseignement universitaire:					
Subventions d'exploitation:					
Collèges militaires	27.8	32.9	35.1	38.4	42.7
Autres ministères: subventions d'exploitation	11.6	17.1	16.3	17.8	18.7
Subventions pour la recherche parrainée:					
MDN pour les collèges militaires	.7	.7	.7	.8	1.2
Conseil du Canada	8.5	—	—	—	—
Santé nationale et Bien-être social	11.1	11.6	9.2	1.3	1.2
Environment	3.2	3.4	.8	.8	.9
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	84.1	38.2	104.0	137.1	145.5
Conseil de recherches des sciences humaines		11.4	14.6	17.4	19.2
Conseil de recherches médicales	51.0	52.1	58.7	72.4	78.1
Subventions de recherches d'autres ministères	39.5	49.3	46.6	42.5	37.1
Subventions d'équipement	2.4	.9	.9	1.0	1.1
Bourses, aide aux étudiants[1]	56.7	66.2	56.1	74.7	89.1
Coût des prêts aux étudiants	36.1	48.9	47.1	63.0	64.7
ACDI	21.8	23.5	21.9	23.0	24.1
Autres dépenses des ministères	40.6	8.4	16.4	7.8	12.6
Total	395.1	414.6	428.9	498.0	536.2
Formation professionnelle:					
Formation de la main-d'œuvre	618.3	655.4	689.7	797.9	850.7
Formation des infirmières auxiliaires dans les hôpitaux	2.4	1.0	1.0	1.1	1.2
Cours de langue	92.6	89.9	71.2	73.6	91.5
Services correctionnels du Canada: formation professionnelle dans les pénitenciers fédéraux	4.1	4.7	5.7	6.4	8.0
Capital d'exploitation	5.6	14.8	12.3	12.9	14.8
Autres institutions de formation fédérale	21.9	16.9	4.6	4.9	3.5
Autres dépenses des ministères:[2] formation du personnel, etc.	46.3	36.6	43.6	41.1	46.0
ACDI		5.7	6.4	6.7	7.0
Total	791.3	825.0	834.5	944.6	1,022.7
Dépenses totales à tous les niveaux	1,564.5	1,637.3	1,675.4	1,896.6	2,055.5
B. Transferts aux provinces pour:					
L'enseignement postsecondaire[3]	2,136.4	2,443.1	2,775.5	3,074.8	3,424.5
Programmes en langue minoritaire	152.7	174.3	189.7	205.1	217.3
Total des transferts	2,289.1	2,617.4	2,965.2	3,279.9	3,641.3
C. Total (A+B)	3,853.6	4,254.7	4,640.6	5,176.5	5,697.3

[1]Bourses, aide accordée aux étudiants par divers ministères et organismes fédéraux.
[2]Comprend la formation du personnel, l'administration centrale et d'autres dépenses directes des ministères et des organismes fédéraux pour la formation professionnelle..
[3]Total des versements en espèces et de la valeur des transferts fiscaux connexes..
Source: Statistique Canada.

La mesure dans laquelle les institutions existantes réussissent à remplir cette fonction et à permettre aux membres de la collectivité de développer et de réaliser leur potentiel d'êtres humains n'est pas une chose dont l'évaluation peut se laisser enfermer dans des statistiques ou dont la promotion peut s'arrêter à un simple soutien financier.

Ce chapitre traite de manière assez développée des problèmes que pose le soutien fédéral des institutions postsecondaires, lequel prend en grande partie la forme de transferts financiers aux gouvernements provinciaux. Il insiste en particulier sur l'importance que revêtent la recherche et la formation de la main-d'oeuvre pour le développement économique du pays, puisque c'est sous cet angle que les responsabilités du gouvernement fédéral sont le plus directement liées à l'enseignement postsecondaire. Toutefois, comme l'orientation de ce chapitre pourrait paraître dénoter une conception étroite et quelque peu faussée du rôle de l'université, le Groupe de travail estime important de bien exposer la façon dont il voit le secteur postsecondaire en général, par opposition au rôle limité que doit y jouer le gouvernement fédéral.

Pour le Groupe de travail, le rôle important joué par les universités et les institutions connexes dans l'enseignement, la recherche et le développement de l'intellect—outre l'apport de compétences commerciales, scientifiques et professionnelles—est crucial pour le bien-être du pays. Le Groupe de travail estime également que les collèges communautaires et les instituts techniques jouent un rôle vital d'élargissement de l'expérience des individus et de mise à portée de la culture et des loisirs pour ceux qui n'ont pas accès à l'université—sans parler de la formation technique et professionnelle dispensée pour répondre aux besoins de main-d'oeuvre qualifiée.

On ne peut espérer atteindre ces objectifs généraux qu'au moyen d'institutions autonomes, libres d'innover, de suivre la logique où qu'elle mène, de développer le sens critique, non seulement dans leurs murs, mais dans la société en général. Il est inutile de reprendre ici la théorie bien connue voulant qu'une société ne soit à l'abri de la répression que si ses institutions et ses citoyens sont libres de critiquer et de remettre en question l'appareil même qui les soutient et leur permet d'exercer cette liberté. Qu'il suffise de rappeler que nous tenons pour acquis le principe d'institutions fortes, indépendantes, autonomes, à l'abri de l'influence directe du gouvernement. *Le Groupe de travail reconnaît donc la nécessité d'un financement général de base du secteur postsecondaire, afin de permettre aux adultes de tout âge—et pas seulement au groupe habituel des 18 à 24 ans—de poursuivre leurs objectifs spirituels et intellectuels, d'affûter leur sens critique et d'élargir leurs connaissances générales, à partir desquelles peuvent se développer des compétences plus spécialisées.*

Toutefois, dans le cadre de cette responsabilité globale de financement, le gouvernement fédéral a aussi des fonctions et des responsabilités plus précises, non pour le développement des facultés de réflexion mais pour des études répondant à des besoins particuliers, non pour la recherche libre mais pour la recherche appliquée et le développement, non pour l'acquisition de connaissances générales mais pour celle des compétences demandées par l'économie. L'enseignement relève des provinces, soit. Cependant, pour toutes sortes de raisons exposées plus loin, le gouvernement fédéral a aussi des intérêts précis dans ce domaine, et ce sont eux que nous allons examiner. Le fait de souligner les aspects particuliers du secteur qui touchent à des responsabilités fédérales directes ne signifie toutefois pas que l'on accorde moins d'importance aux autres aspects de l'enseignement postsecondaire, ni qu'on ne soit pas conscient de la nécessité de mettre en place des mécanismes qui protègent les institutions de toute influence indue des gouvernements. Il s'agit simplement de se concentrer sur les problèmes particuliers relatifs aux accords fiscaux actuels, compte tenu de la répartition constitutionnelle actuelle des responsabilités. Les intérêts directs du gouvernement fédéral découlent de ses responsabilités en matière de développement économique, non d'objectifs sociaux ou culturels généraux.

Résumé des témoignages

La plupart des organismes et des personnes qui ont produit des mémoires ou qui ont comparu devant le Groupe de travail venaient du secteur universitaire de l'enseignement postsecondaire. Ils ont dans l'ensemble exprimé en grande partie les mêmes préoccupations générales au sujet de l'enseignement postsecondaire et de la nécessité du maintien d'un soutien financier fédéral.

Quasiment tous les exposés soulignaient le rôle vital joué par le secteur de l'enseignement postsecondaire dans l'obtention des ressources intellectuelles et scientifiques, ainsi que des personnes qualifiées, qui sont essentielles à la réalisation des objectifs économiques, sociaux, culturels et linguistiques des Canadiens, pris individuellement, du pays considéré dans son ensemble, des provinces et des régions. D'autres témoins, tant des experts comparaissant à titre particulier que des porte-parole de groupes, ont insisté davantage sur le besoin d'adapter le système afin qu'il réponde plus équitablement et plus efficacement aux besoins actuels et futurs de la société canadienne.

Les citations suivantes, tirées de certains exposés présentés au Groupe de travail, illustrent bien des points de vue largement partagés sur l'importance et les finalités supérieures de l'enseignement postsecondaire au Canada:

- Nous connaissions tous le rôle très important que jouent les universités au Canada... les universités sont... à la base du progrès économique et du développement... social. Ceci se démontre... dans les efforts déployés par les universités dans les domaines de la recherche et du développement; dans leur contribution à la formation de spécialistes capables d'adapter leurs spécialités aux besoins... de la société...[1]

- On ne saurait exagérer l'importance que revêt pour les provinces et le pays le rôle des universités en matière de recherche et de développement... la société canadienne doit continuer d'accorder la priorité aux droits de tous citoyens... à se former à l'université. On doit aussi garantir aux Canadiens l'accès à toute université... il faut éviter toute balkanisation du système... L'Association des universités et des collèges du Canada craint qu'une diminution importante... de l'appui accordé par le gouvernement fédéral... ne constitue une entrave à la mobilité interprovinciale.[2]

- Les collèges [communautaires] constituent un élément essentiel des ressources du Canada en matière d'enseignement postsecondaire... Ce sont les collèges qui jouent le principal rôle dans la formation professionnelle nécessaire au développement industriel et la modernisation au Canada dans l'avenir immédiat...[3]

- Les gouvernements ont un intérêt considérable à maintenir l'égalité des chances, la possibilité de l'enseignement supérieur et la mobilité des étudiants et du personnel entre les provinces..., à établir une réserve suffisante de personnes hautement qualifiées, à mettre sur pied une bonne capacité de recherche..., ainsi qu'à assurer un soutien suffisant à la culture canadienne, notamment celle des deux peuples fondateurs.[4]

- Un pays qui se veut concurrentiel doit bien fixer ses priorités nationales et fiscales. Nous nous trouvons à une époque où les connaissances nouvelles... détermineront l'avenir des pays. Les universités canadiennes seront donc soumises à de très fortes pressions afin de former les diplômés qui permettront au Canada de rester concurrentiel. Il est clair que, si le Canada veut atteindre son objectif en matière de dépenses de R&D, il faudra accroître considérablement le rythme de production de la main-d'oeuvre hautement qualifiée. ...Selon les prévisions, le Canada aura besoin d'ici 1985 de 1500 chercheurs de plus pour atteindre l'objectif fédéral qui consiste à consacrer 1.5 p. 100 du PNB à la R&D vers le milieu de la décennie. ...Le Canada aurait besoin de 8,000 spécialistes des sciences forestières au cours de la prochaine décennie, soit le double du nombre actuel de diplômés canadiens dans ce domaine. Entre 1980 et 1986, le Canada aura besoin de 740 docteurs en sciences agricoles, alors qu'il n'en produit que 49 par an... Environ 300 postes de professeurs en administration sont vacants dans les universités canadiennes; et pourtant, de 15 à 20 étudiants recevront leur doctorat chaque année. Cette pénurie empêchera les étudiants de poursuivre leurs études dans les facultés de commerce.[5]

- En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, le gouvernement du Nouveau-Brunswick estime qu'une forte participation fédérale est essentielle pour un certain nombre de raisons:

  i) la mobilité des étudiants et des diplômés;

  ii) une accessibilité générale et des capacités de financement variant entre les provinces;

  iii) l'importance d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée pour le bien-être économique du Canada;

  iv) les universités en tant que ressources nationales;

  v) le rôle des universités dans la communauté internationale...[6]

- Le Conseil des étudiants de l'université estime que l'éducation est une question d'intérêt national et qu'il existe un besoin fondamental de coordination entre les provinces et le gouvernement fédéral... Nous croyons qu'il existe plusieurs domaines de l'enseignement postsecondaire qui justifient une responsabilité et un engagement directs du gouvernement fédéral:

  les relations internationales...

  la recherche et le développement...

  la mobilité...

  l'information, c'est-à-dire le recueil et la publication de renseignements statistiques et de recherche...

  les secteurs d'intérêt national... par exemple les télécommunications, les transports, la mise en valeur et la conservation de l'énergie, le Grand Nord, les océans et le réseau fluvial...[7]

  En réponse à une question posée par le président du Groupe du travail au sujet de la négociation d'une entente fédérale-provinciale sur les objectifs en matière d'enseignement postsecondaire, le point de vue suivant a été exprimé:

- ...Si pareil accord portait uniquement sur certains objectifs tel le nombre des étudiants fréquentant les universités, et cetera, nous serions d'accord. Les professeurs d'universités, du moins ceux du Québec, ont en effet intérêt à augmenter les effectifs des étudiants... Si l'accord Ottawa-Québec prévoyait cet accroissement avec certains objectifs, par exemple si on va accroître l'enseignement supérieur en physique nucléaire ou si on a certains objectifs quant aux champs dans lesquels on va accroître la fréquentation de l'université, nous serions parfaitement d'accord... Je pense que l'entente devrait être assez générale, comme vous le soulignez, pour viser des taux de fréquentation.[8]

- Malgré ce que les Pères de la Confédération ont pu penser, les grandes universités n'ont jamais été «provinciales». ...des universités comme Harvard, Paris, Londres ou Stanford n'auraient jamais atteint leur niveau actuel de prestige et de rayonnement à l'échelle du monde si elles avaient été considérées comme des créatures d'une ville, d'une province ou d'un état.[9]

De nombreux témoins ont soutenu qu'étant donné que l'enseignement postsecondaire joue un rôle dans la réalisation des objectifs nationaux et que le gouvernement fédéral en soutient déjà certains secteurs par le biais de nombreux programmes généraux ou particuliers, une coopération et une coordination plus étroites s'imposent entre toutes les parties en cause, c'est-à-dire entre les deux ordres de gouvernement et les milieux de l'enseignement postsecondaire.

A cet égard, plusieurs associations d'universités, de professeurs et d'étudiants se sont déclarées vivement préoccupées par l'absence d'approche nationale coordonnée et ont réclamé une enquête publique ou une commission royale d'enquête sur le rôle, les objectifs et le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada. Elles ont également fait remarquer qu'on n'avait pas donné suite à l'engagement pris par les Premiers ministres en 1976 d'établir une instance intergouvernementale efficace où seraient débattues les questions d'enseignement supérieur intéressant les deux ordres de gouvernement.

Un témoin a proposé que, faute de disposition des gouvernements provinciaux à laisser le gouvernement fédéral participer aux questions de politique de l'enseignement supérieur, ce dernier devrait retirer son soutien général (FPE) dans les trois ans et consacrer ces ressources à des secteurs relevant plus directement de sa responsabilité.[10]

Enfin, au niveau des mécanismes, un certain nombre de témoins et de mémoires ont souligné l'importance d'une meilleure coordination au sein de l'administration fédérale pour tout ce qui concerne sa participation directe ou indirecte aux questions touchant à l'enseignement postsecondaire.

De façon générale, on a soutenu que l'enseignement postsecondaire souffrait d'une insuffisance sérieuse de fonds dans la majeure partie du Canada et que l'abandon de la formule de partage des frais en faveur du financement global, en 1977-1978, dans l'aide fédérale générale à l'enseignement supérieur, avait contribué à cet état de choses.

Il a même été affirmé dans certains exposés, que, depuis l'instauration du FPE, l'aide provinciale à l'enseignement postsecondaire augmentait moins vite que les transferts fédéraux versés à cette fin. On a également fait observer que, dans

presque toutes les provinces, le total du FPE consacré par le gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire, y compris la valeur du transfert fiscal correspondant, était maintenant supérieur à l'aide provinciale à ce secteur. (Cependant, pour des motifs qui ont déjà été exposés au chapitre III, le Groupe de travail estime que certaines de ces allégations sont fondées en partie sur une mauvaise interprétation de la structure et des objectifs des ententes du FPE.)

Si l'ampleur de l'aide fédérale actuelle n'a guère ou pas du tout suscité de critique, le sous-financement de ce secteur a quand même été dénoncé comme le principal problème et l'on a exprimé une vive inquiétude quant aux conséquences d'une réduction éventuelle de l'aide fédérale aux provinces au chapitre de l'enseignement postsecondaire. Si les provinces devaient répercuter une réduction de ce genre, les institutions d'enseignement, les étudiants et, à plus long terme, le pays dans son ensemble risqueraient d'en souffrir considérablement. En particulier, cela pourrait porter gravement atteinte à la capacité du système de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en matière de main-d'oeuvre hautement qualifiée, de recherche scientifique et de développement, ainsi que de croissance économique et de compétitivité internationale. Le principal problème tiendrait au fait que l'effort professionnel et institutionnel au niveau de la poursuite des connaissances, des programmes d'études et de l'infrastructure correspondante s'inscrit dans une perspective à long terme. Par conséquent, le système ne pourrait absorber en quelques années des réductions importantes du financement destinées à promouvoir un changement.

On s'est également dit inquiet de l'effet que de nouvelles restrictions provinciales pourraient avoir sur l'égalité des chances d'accès et la mobilité des étudiants d'un bout à l'autre du pays, en l'absence de programmes plus étoffés d'aide aux étudiants démunis. Une autre considération mentionnée par plusieurs groupes de diverses régions au sujet de l'égalité des chances d'accès est le besoin d'un financement spécial pour la région de l'Atlantique, qui lui permette de se doter d'une capacité d'enseignement postsecondaire et de recherche comparable à celle des autres régions. Les chances seraient ainsi plus égales dans la région par comparaison avec le reste du Canada. Des arguments du même genre ont été avancés pour justifier l'obligation du pays de rendre l'enseignement supérieur plus accessible aux femmes et à d'autres catégories de la population comme les autochtones et les minorités de langue officielle. Pour ces dernières, on a insisté sur l'importance extrême que revêtaint le développement et le maintien des institutions dans leur langue.

Même si les témoins ont insisté sur la nécessité de maintenir—voire, selon certains, d'augmenter—l'aide financière fédérale à l'enseignement supérieur, très peu ont suggéré que cette aide générale soit subordonnée à certaines conditions touchant aux programmes d'études. En fait, la possibilité d'une influence de ce genre du gouvernement fédéral à été combattue dans certains exposés. On était toutefois largement et nettement favorable à un renforcement de la capacité de rendre des comptes ainsi qu'à une meilleure information du Parlement et du public sur l'utilisation par les provinces des sommes que le gouvernement fédéral leur remet au titre de l'enseignement supérieur. A cet égard, la plupart des intervenants des milieux universitaires ont demandé instamment qu'à l'avenir les transferts fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire soient publiquement réservés à cette fin. En outre, certains ont proposé un retour à une formule modifiée de partage des frais prévoyant des rajustements périodiques des subventions fédérales pour les porter à une proportion fixée des dépenses des provinces ou des institutions dans le secteur postsecondaire.

Plusieurs mémoires ont exposé le pour et le contre d'un recours accru aux frais de scolarité dans le financement des institutions postsecondaires, jumelé à une hausse de l'aide fédérale aux étudiants de manière à ne pas réduire l'accessibilité des études supérieures. On a également évoqué diverses solutions de rechange pour l'aide aux étudiants, y compris le remboursement des prêts, au besoin, par une formule semblable à celle qui régit actuellement le programme canadien de prêts aux étudiants ou encore par le biais de l'impôt fédéral sur le revenu.

Les témoins n'étaient pas tous d'accord avec les arguments évoqués précédemment au sujet du «sous-financement», et la nécessité de ne pas apporter de modifications importantes aux ententes actuelles en matière d'enseignement postsecondaire ne faisait pas non plus l'unanimité. Certains ont proposé que l'aide soit canalisée vers les sec-

teurs intéressant directement le gouvernement fédéral, par exemple la main-d'oeuvre hautement qualifiée ou la recherche, avec prise en compte des frais généraux de recherche dans le soutien fédéral. Un document remis par un témoin résume ce problème en ces termes:

> La main-d'oeuvre hautement qualifiée jouant un rôle de plus en plus important dans la croissance de la productivité et la compétitivité internationale du Canada, il deviendra de plus en plus difficile aux gouvernements et aux universités de se désintéresser de la dimension perfectionnement de la main-d'oeuvre de l'enseignement universitaire.[11]

Le mémoire de la *Canadian Association for Adult Education* proposait de réorienter complètement tout le système d'enseignement postsecondaire et de modifier l'approche fédérale du soutien à l'enseignement aux adultes.

A l'exception de ceux qui réclamaient le retrait pur et simple du gouvernement fédéral du financement de l'enseignement postsecondaire, presque tous les témoins qui ont comparu devant le Groupe de travail, y compris ceux qui préconisaient des changements importants, ont réclamé instamment que ces questions soient étudiées et débattues dans le cadre d'une enquête publique, d'un «conseil de l'enseignement supérieur» ou d'une instance fédérale-provinciale avant que des mesures quelconques ne soient prises. En outre, on a beaucoup insisté sur le fait qu'il fallait bien se garder de prendre des décisions précipitées s'agissant de modifier les mécanismes financiers dans ce secteur.

Dans leurs déclarations, les gouvernements du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Colombie-Britannique ont évoqué la dimension nationale du rôle joué par les institutions d'enseignement postsecondaire et la nécessité d'une consultation et d'une collaboration intergouvernementales pour ce qui touche à la participation fédérale dans ce secteur. Les ministres provinciaux ne se sont évidemment pas appesantis sur le caractère suffisant ou insuffisant du financement du secteur postsecondaire. Cependant, dans leurs déclarations, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick mentionnait la nécessité d'accroître le financement pour permettre à leurs régions de se rapprocher de la moyenne nationale.

Lors de leur comparution devant le Groupe de travail, le ministre des Finances et le secrétaire d'Etat ont évoqué la participation du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire. Le premier a notamment déclaré:

> Les transferts en faveur de l'enseignement postsecondaire dans la mesure où ils servent la politique fédérale sont essentiellement liés à l'expansion économique à long terme. Le développement est tributaire de l'existence d'un grand nombre de techniciens, de professionnels et de gestionnaires hautement qualifiés. C'est également à l'université que s'effectue une bonne part de la recherche qui est à l'origine du progrès scientifique, des inventions et des innovations industrielles. Cependant, le programme, dans sa forme actuelle, ne fait aucun lien entre les intérêts manifestes de la politique fédérale et les dépenses provinciales financées par ces transferts.[12]

Dans son mémoire, le Secrétaire d'Etat a proposé une justification du rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement postsecondaire, une liste d'objectifs possibles permettant d'orienter les activités fédérales dans ce domaine, ainsi qu'une approche envisageable pour le gouvernement fédéral à l'avenir. L'intérêt du gouvernement fédéral se justifie par les besoins du pays dans des domaines comme la croissance économique, la formation, l'accessibilité et la mobilité de la main-d'oeuvre, la recherche et le progrès technique, les langues officielles, les études canadiennes, l'éducation des autochtones, les études militaires et les relations internationales. Quant à la liste des objectifs, elle est assez parallèle à celle qui a été présentée par d'autres témoins. Les objectifs qui semblent le mieux cadrer avec les suggestions des représentants du secteur postsecondaire et d'un certain nombre de gouvernements provinciaux sont énoncés dans les extraits suivants de la déclaration du Secrétaire d'Etat:

> *Aide générale au système d'enseignement postsecondaire*: Aider à maintenir et à renforcer un système d'enseignement postsecondaire qui fournisse l'infrastructure requise pour atteindre des objectifs plus précis en mettant tout particulièrement l'accent sur les domaines d'intérêt pancanadien.
>
> *Main-d'oeuvre*: Favoriser, à un niveau approprié, la formation de la main-d'oeuvre surtout en ce qui concerne les métiers qui nécessitent une main-d'oeuvre hautement qualifiée et mobile à l'échelle nationale et internationale.

Mobilité: Réduire au minimum les obstacles à la mobilité interprovinciale des étudiants et des enseignants... et celle des diplômés qui souhaitent travailler dans une province autre que la leur.

Recherche et croissance économique: Appuyer... la recherche et le développement de façon à promouvoir la croissance économique et à favoriser la formation de diplômés qui prendront en charge l'ensemble des besoins du pays en matière de recherche et de développement.

Civisme, langue et identité culturelle: Promouvoir... le civisme et l'identité canadienne, en mettant tout particulièrement l'accent sur le charactère bilingue de notre pays, et favoriser l'accès des membres des minorités de langue officielle à toute la gamme des services du système d'enseignement disponibles dans leur langue.

Accessibilité: Favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement en réduisant les contraintes à la participation, de nature géographique, socio-économique et autres.

Relations internationales: Promouvoir les intérêts internationaux du Canada en ce qui concerne l'éducation...[13]

Le Secrétaire d'État a fait remarquer qu'il existait des programmes appuyant ces objectifs dans beaucoup de ministères et d'organismes. Il a également évalué l'efficacité des accords actuels en matière d'enseignement postsecondaire en regard des cinq objectifs fixés en 1976, lorsque le Premier ministre avait présenté les propositions de FPE. Ainsi que le mentionnait le chapitre III, ces objectifs consistaient en résumé à:

- maintenir les normes de service dans les programmes provinciaux;
- conférer une plus grande stabilité aux transferts fédéraux;
- donner aux provinces une plus grande latitude dans l'établissement des programmes;
- assurer un meilleur équilibre de l'aide fédérale entre les provinces;
- assurer un dialogue permanent sur les politiques relatives à l'enseignement postsecondaire et à la santé publique.

Le Secrétaire d'État a conclu que les objectifs financiers avaient été atteints. Cependant, «...la consultation étroite... ne s'est pas réalisée et l'on se demande par ailleurs si le financement des programmes établis a vraiment réussi à assurer le maintien de la qualité».[14]

Le Secrétaire d'État a déclaré que dans l'étude actuelle il importerait de se demander si le gouvernment fédéral devait s'employer plus activement à assurer la réalisation des objectifs du pays. Il a ajouté qu'il convenait également de s'inquiéter de la présence fédérale, de la justification des dépenses et des déséquilibres fiscaux, mais que, chose plus importante encore, «...il faudrait étudier le financement des programmmes établis à la lumière de l'évolution des besoins des établissements postsecondaires. On ne s'entend pas tout à fait sur l'étendue de la prétendue dégradation de la capacité de l'enseignement postsecondaire... on ne saurait guère contester le fait que le système postsecondaire va subir de profondes transformations aux cours des prochaines décennies, car on prévoit que la participation des adultes va encore s'intensifier et que... le nombre des personnes âgées de dix-huit à vingt-quatre ans va diminuer».[15]

Le Secrétaire d'État a conclu en faisant état de la nécessité d'une approche fédérale coordonnée de l'enseignement postsecondaire qui soit réaliste à la lumière d'une politique de restriction fiscale et conforme aux principes de responsabilité financière et de visibilité. Selon lui, cette stratégie pourrait comporter:

1. l'adoption d'une formule plus équitable de partage des dépenses liées à l'enseignement postsecondaire... entre les gouvernements;
2. l'accroissement du pourcentage des dépenses fédérales liées à certains objectifs... et à l'aide fédérale versée directement à l'infrastructure postsecondaire, et le maintien de montants importants d'aide indirecte à l'infrastructure par l'intermédiaire des provinces;
3. la création de meilleurs mécanismes de coordination et d'élaboration de politiques... tant au sein du gouvernement fédéral qu'entre les administrations fédérales et provinciales et les établissements d'enseignement postsecondaire.[16]

Les options: analyse et conclusions

Les arguments qui viennent d'être exposés ont donné lieu à toute une gamme de propositions. Voici les propositions—pas toujours mutuellement compatibles—qui ont le plus retenu l'attention des

porte-parole des établissements postsecondaires, des enseignants, des étudiants et de certains citoyens à titre personnel:

1. Mécanismes d'examen et de coordination

   - Mise sur pied d'une Commission—peut-être royale—d'*enquête publique* sur le rôle futur de l'enseignement supérieur au Canada et la façon dont il devrait être financé;

   - Mise en place d'une *tribune canadienne permanente*, peut-être sous forme de «conseil de l'enseignement supérieur», formée de représentants des gouvernements provinciaux et fédéral (avec une participation quelconque des milieux universitaires), qui débattrait des objectifs provinciaux et nationaux ainsi que des modalités de coopération et d'action concertée en vue de la réalisation de ces objectifs;

   - *Désignation, au sein de l'administration fédérale, d'une instance centrale* qui aurait pour mission de coordonner les préoccupations et la participation fédérales en matière d'enseignement postsecondaire.

2. Niveau et forme de l'aide fédérale

   - *Maintien de l'aide générale fédérale* à l'enseignement postesecondaire, par le truchement du financement global ou d'une forme modifiée de financement global des provinces, selon les grandes lignes de la formule de FPE;

   - *Transfert d'une partie de l'aide* (FPE) à des secteurs relevant plus clairement de la compétence fédérale, par exemple la recherche et le développement et les frais généraux connexes des universités ou les pénuries graves de main-d'oeuvre hautement qualifiée;

   - *Transfert indirect d'une partie de l'aide* (FPE) aux institutions par une augmentation appréciable des subventions ou des prêts aux étudiants, ce qui permettrait aux établissements d'enseignement de financer une plus forte proportion de leurs dépenses par des frais de scolarité sensiblement accrus.

3. Aide aux étudiants

   - *Accroissement de l'aide aux étudiants* nécessiteux, en apportant un rajustement réaliste aux programmes d'aide actuels afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie, de la baisse du nombre d'emplois d'été, etc.

4. Responsabilité devant le Parlement

   - *Accroissement de la responsabilité financière* devant le Parlement (et le public) à l'égard des transferts généraux (FPE) soutenant l'enseignement supérieur, par exemple en «affectant» publiquement les transferts aux dépenses d'enseignement postsecondaire ou en rétablissant—ne serait-ce que périodiquement—un certain rapport entre le volume des transferts fédéraux et les dépenses des provinces ou des institutions dans ce domaine et en obtenant des provinces des rapports sur l'utilisation des fonds fédéraux qui leur sont transférés pour le soutien général de l'enseignement supérieur.

S'agissant d'évaluer la portée et la validité des faits présentés, le Groupe de travail a été vivement conscient de deux contraintes fondamentales. D'abord, même si c'est de l'enseignement postsecondaire que dépend la réalisation, pour le gouvernement fédéral, de certains objectifs importants du pays et même si les établissements d'enseignement supérieur sont des pièces essentielles dans la vie, la culture et le caractère national d'une société, l'approche fédérale doit respecter la responsabilité prépondérante des provinces dans ce domaine. Ensuite, il apparaît assez clairement que dans la plupart des provinces la capacité du système d'enseignement supérieur à répondre aux besoins de la société pose actuellement des problèmes sérieux. Nous estimons cependant que, dans ce domaine complexe, nous serions mal avisés d'essayer d'élaborer des propositions précises et de grande portée sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait entreprendre de compléter les efforts provinciaux en vue de relever ce défit.

En ce qui concerne les problèmes de l'enseignement postsecondaire, une récente étude de M. Peter M. Leslie expose—pour le secteur universitaire—la complexité et les difficultés de la situation actuelle au Canada:

> Le présent rapport va donc faire valoir que les universités doivent jouir d'une large mesure d'autonomie institutionnelle et compter sur un revenu assuré qui leur permette de satisfaire les espoirs que la société fonde sur elles. Mais pas trop

assuré! Il n'est pas nécessaire que le revenu des universités soit si bien fixé qu'il resterait insensible aux niveaux de rendement. Il faut tenter de concilier la sécurité financière et la récompense de l'excellence. D'une part, on doit reconnaître que les besoins des universités sont grands et que la pauvreté les entraînera dans la médiocrité ou dans un sort encore pire. D'autre part, il est bien de se rappeler que l'argent seul, n'assure pas l'excellence. Les universités, comme toutes les autres institutions, ne sont pas immunisées contre la production de mauvaise qualité et il est salutaire pour elles d'avoir un enjeu financier dans les efforts qu'elles tentent pour améliorer leur réputation. Lorsque des normes élevées d'enseignement et de recherche ne peuvent réussir à éviter l'étranglement financier et qu'un rendement ralenti n'aboutit pas a des peines financières, l'université succombe au fatalisme, voit son moral fléchir et tolère l'inanition parmi par son personnel professionnel.

Ces dangers sont particulièrement menaçants dans la conjoncture actuelle au Canada. A mesure qu'elles avanceront dans les années 1980, les universités canadiennes vont trouver de plus en plus difficile de penser autrement qu'en termes de survie, en partie parce que leur revenu, réduit par l'inflation, a diminué ces dernières années et pourrait bien continuer de le faire. Pourtant les raisons sont loin d'être uniquement d'ordre financier. Il s'agit également de la baisse du nombre des étudiants et de l'incapacité concomitante d'engager de nouveaux professeurs. Il leur sera de plus en plus malaisé d'obtenir une infusion de talents, d'ambition et d'idéalisme. Elles font face à une longue période de compressions ou de resserrement; il importe que la conception de nouvelles mesures de financement ne vienne aggraver les problèmes et les dangers qui résultent de la croissance rapide des années 1960 et qui résulteront de l'arrêt de la croissance ou des compressions prévues au cours des deux prochaines décennies. Les nouvelles pratiques de financement des universités canadiennes doivent tenir compte des difficultés auxquelles elles font face en ce moment critique de leur histoire. Ces pratiques financières doivent inciter au changement interne et à l'autorenouvellement et favoriser une adaptation constante aux besoins des étudiants ainsi qu'aux besoins de la société pourvoyeuse qu'ils servent.[17]

Même si les observations de M. Leslie s'appliquent aux universités, le Groupe de travail est convaincu que les autres établissements postsecondaires font face à des difficultés analogues. Cela est sans doute particulièrement le cas des collèges communautaires, dans leurs efforts pour répondre aux besoins immédiats et futurs du Canada en techniciens qualifiés dans une économie à haute technologie qui évolue rapidement.

Mécanismes d'examen et de coordination Plusieurs groupes du secteur postsecondaire ont proposé la tenue d'une enquête publique ou la création d'une commission royale d'enquête sur l'enseignement supérieur au Canada. Nous sommes sensibles aux préoccupations qui motivent cette proposition—inquiétudes devant l'absence d'une approche nationale de l'enseignement postsecondaire et d'efforts suffisamment concertés de la part des gouvernements et des autres parties intéressées. Nous pensons néanmoins que les questions qui se posent au pays en matière d'enseignement supérieur ont de meilleurs chances d'être réglées convenablement par le processus politique, grâce auquel des solutions peuvent être dégagées dans le contexte des réalités économiques actuelles, des besoins de main-d'oeuvre hautement qualifiée du Canada et de la responsabilité des provinces en matière d'enseignement et d'établissements postsecondaires.

On s'entend généralement pour reconnaître que, d'ici la fin des années 1980, le système d'enseignement postsecondaire sera confronté à des problèmes très difficiles d'adaptation à l'évolution des inscriptions ainsi que de la demande de ressources intellectuelles et de personnes hautement qualifiés en vue de répondre aux besoins de la société canadienne. En outre, le pays dans son ensemble a des intérêts et des aspirations qui ne peuvent être satisfaits que par des institutions dynamiques, intellectuellement actives et motivées, leur corps enseignant et les étudiants. *Nous sommes toutefois pleinement conscients du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, nous préconisons la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concerter les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement.*

Ce besoin avait été reconnu à l'issue de la conférence des Premiers ministres de 1976, où l'on était convenu que le Conseil des ministres de l'Education du Canada (CMEC) et le Secrétaire d'État se rencontreraient périodiquement pour débattre des questions d'intérêt mutuel. Ce mécanisme ne s'est pas entièrement concrétisé, ce qui a eu tendance à affaiblir les raisons de l'engagement

du gouvernement fédéral de maintenir son aide générale aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Le Groupe de travail veut croire que ce mécanisme peut encore être mis au service de l'objectif prévu en 1976 et presse les deux ordres de gouvernement d'agir résolument à cette fin. Les ministres fédéral et provinciaux en cause devraient pouvoir faire œuvre utile en définissant des objectifs nationaux et en veillant à l'harmonisation des activités des deux ordres de gouvernement dans ce domaine. *Par conséquent, le Groupe de travail recommande*

que, conformément à l'engagement pris par les Premiers ministres lors de la conférence de 1976, le ou les ministres fédéraux responsables entreprennent au plus tôt de consulter le Conseil des ministres de l'Education du Canada sur les questions intéressant les deux ordres de gouvernement dans le domaine de l'enseignement supérieur.

En réclamant la création d'un forum permettant de débattre des questions relatives à l'enseignement postsecondaire, nombre de représentants des institutions d'enseignement supérieur, des enseignants et des étudiants ont aussi revendiqué le droit de participer aux discussions intergouvernementales qui les touchent. Il est peu probable qu'ils puissent participer aux réunions entre le CMEC et le Secrétaire d'État. Nous estimons cependant que les connaissances de ces groupes pourraient être mises à profit. Ainsi, les ministres fédéral et provinciaux pourraient charger des particuliers ou des associations du secteur postsecondaire d'entreprendre des études et des recherches dans ce domaine. M. Leslie expose une proposition intéressante au sujet du rôle des universités à l'appui des discussions intergouvernementales, dans son étude *Les universités canadiennes 1980 et l'avenir*:

> ...Il serait salutaire que les universités du Canada formulent et endossent une déclaration sur ce qu'elles considèrent être les objectifs canadiens en matière d'enseignement supérieur, qui seraient distincts de ceux des provinces, mais qui les compléteraient. Là où cela conviendrait, elles devraient exprimer leur appui envers une intervention fédérale permettant de les atteindre. Il faudrait souligner que, dans la plupart des cas, la collaboration interprovinciale serait plus simple et plus efficace que la participation fédérale venant répondre aux besoins qui transcendent les frontières de provinces particulières... Si elles [les universités] ont également établi ce qu'elles considèrent comme des prérogatives provinciales, la demande d'une intervention fédérale venant compléter et appuyer les politiques provinciales devrait fournir une base de discussion entre les universités et les gouvernements fédéral et provinciaux.[18]

Nous suggérons qu'on entreprenne au plus tôt de définir les finalités de l'enseignement postsecondaire qui intéressent tous les gouvernements. A cet égard, il conviendrait sans doute de s'attacher en priorité aux besoins de main-d'oeuvre hautement qualifiée pendant les années 1980 ainsi qu'à la confirmation des engagements existants au titre de la mobilité des étudiants et de l'égalité des chances d'accès à l'enseignement postsecondaire pour tous les Canadiens. Il est également souhaitable, à notre avis, d'assurer aux étudiants étrangers un accès raisonnable à l'enseignement supérieur au Canada.

Le tableau V-2 donne un aperçu de la mobilité actuelle des étudiants en indiquant la province d'origine des étudiants qui fréquentent une université d'une autre province. Dans la plupart des provinces, la proportion d'étudiants canadiens venant d'autres provinces représente environ 7 à 8 pour cent des inscriptions à plein temps. Les provinces dont le fardeau est le plus lourd à cet égard sont la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick qui accueillent à peu près de 25 pour cent d'étudiants de l'extérieur.

Nous tenons à souligner que nous avons été frappés de la mesure dans laquelle on a maintenant atteint au Canada les objectifs fixés de mobilité et d'égalité des chances d'accès dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Nous nous inquiétons cependant des conséquences négatives qui pourraient résulter du maintien des restrictions financières dans les années à venir.

Plusieurs provinces ont récemment haussé les frais de scolarité demandés aux étudiants étrangers. Nous craignons que cette pratique ne nuise aux objectifs du Canada en matière internationale, comme celui d'aider les pays en développement en dispensant un enseignement et une formation à leurs citoyens. Il est aussi dans l'intérêt du développement économique, politique et social à long terme du Canada, tant au pays qu'à l'étranger, de veiller à ce que les étudiants étrangers qui viennent poursuivre des études au Canada y soient bien accueillis. Cet objectif fédéral pourrait être suffisamment important pour justifier dans certains cas l'octroi d'une aide supplémentaire aux étudiants étrangers.

Tableau V-2

Étudiants à temps plein de premier et de deuxième cycle
inscrits dans les universités canadiennes.
(Origine et fréquentation)
1979-1980

De: À:	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	TOTAL
Terre-Neuve	5,835	5	437	127	51	232	1	9	27	21	6,745
Île-du-Prince-Édouard	15	1,105	567	239	27	114	6	2	12	11	2,098
Nouvelle-Écosse	41	20	10,971	658	221	685	32	6	66	100	12,800
Nouveau-Brunswick	70	54	1,557	7,316	207	499	20	17	36	45	9,821
Québec	51	39	409	1,193	63,355	6,677	66	42	149	258	72,239
Ontario	69	33	665	395	1,316	120,267	629	248	546	993	125,161
Manitoba	5	1	149	21	84	556	12,839	185	181	188	14,209
Saskatchewan	2	2	29	7	47	369	229	8,513	293	166	9,657
Alberta	17	5	139	22	126	1,004	197	401	24,307	753	26,971
Colombie-Britannique	12	3	103	42	268	1,083	188	295	887	23,659	26,540
Yukon/Territoires du Nord-Ouest	3	—	6	2	10	58	10	10	166	91	356
Étudiants de l'extérieur*	8	2	40	47	162	554	10	—	51	253	1,127
Autres Canadiens	293	164	4,101	2,753	2,519	11,831	1,388	1,215	2,414	2,879	29,557
Étrangers**	294	63	1,760	668	8,276	17,367	1,704	1,112	3,156	3,080	37,380
Non répartis et non déclarés***	7	—	193	137	11,976	1,517	33	3,024	111	1,004	18,002
Total des inscriptions	6,429	1,332	17,025	10,874	86,126	161,341	15,964	13,864	29,998	30,622	353,106
Autres Canadiens en % du total des inscriptions.	4.6%	12.3%	24.1%	25.3%	2.9%	7.3%	8.7%	8.8%	8.0%	9.4%	8.4%

*Canadiens résidant hors du Canada, mais fréquentant des universités canadiennes. **Comprend les immigrants reçus. ***Pourrait comprendre quelques Canadiens.

Source: Statistique Canada.

Ainsi que nous l'avons indiqué, plusieurs témoins ont réclamé une meilleure coordination interne des activités fédérales en matière d'enseignement postsecondaire. Comme l'indique le tableau V-1, plusieurs organismes fédéraux consacrent des sommes importantes à des programmes qui mettent en jeu des institutions postsecondaire. Les exemples principaux sont les programmes de recherche parrainés par les conseils pourvoyeurs de subventions et quelques gros ministères, ainsi que les achats de services de formation de la main-d'oeuvre effectués par la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration. Il semble logique que ces activités s'inscrivent dans le cadre d'une vision globale des objectifs canadiens à satisfaire par l'enseignement supérieur. En outre, si les consultations périodiques avec le CMEC proposées précédemment se concrétisent, il sera indispensable d'offrir une approche cohérente du côté fédéral. Par conséquent, *le Groupe de travail recommande*

qu'on envisage au plus tôt d'établir une instance ou un mécanisme de coordination interne des programmes fédéraux touchant à l'enseignement postsecondaire.

Les ministres les plus susceptibles de participer de façon permanente à ce mécanisme seraient le Secrétaire d'État, le ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Niveau et forme de l'aide fédérale Il est évident que, dans la plupart des provinces, la valeur du transfert de FPE—qu'il s'agisse des paiements en espèces ou du total des versements en espèces et de la valeur des points d'impôt FPE—a augmenté plus rapidement que l'aide provinciale à l'enseignement supérieur ces dernières années. C'est ce que montre le tableau V-3, qui indique également le rôle important joué par le gouvernement fédéral par son appui au financement provincial de l'enseignement postsecondaire depuis 1967-1968. Comme le mentionne le chapitre III, il existe une controverse à propos de l'ampleur de l'aide fédérale: la contribution fédérale est-elle égale aux paiements en espèces (FPE) augmentés de la valeur du transfert fiscal connexe ou aux versements en espèces seulement? Cependant, quel que soit le calcul choisi, il ne fait aucun doute que les mesures prises par le gouvernement fédéral au cours des années ont, d'une façon ou d'une autre, appuyé dans une mesure remarquable le financement provincial de l'enseignement postsecondaire.

Les représentants des provinces ont fait remarquer que le taux de croissance du transfert FPE avait diminué et qu'il devrait être inférieur à la hausse nominale du Produit national brut (PNB) au cours des prochaines années, période au cours de laquelle les provinces s'attendent à ce que les frais d'enseignement postsecondaire augmentent plus rapidement que l'économie. Il est vrai que, si l'accord actuel et le même facteur de progression annuelle (croissance du PNB par habitant, en moyenne mobile sur trois ans) devaient être maintenus, les contributions fédérales augmenteraient sans doute moins vite que le coût de la vie. Par ailleurs, les prévisions des dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dont le Groupe de travail a pris connaissance indiquent une hausse réelle quasiment nulle de ces dépenses au cours des prochaines années. En fait, ces prévisions (voir le tableau V-4) donnent à penser que la hausse de ces dépenses en dollars de 1981 pourrait être inférieure d'environ un point par an à la croissance du Produit national brut au cours des cinq ou six prochaines années. L'évolution dépendra beaucoup des taux de participation dans toute la population, c'est-à-dire des décisions personnelles de ceux qui pourraient choisir de suivre des études postsecondaires. Les mesures gouvernementales visant à favoriser une hausse des inscriptions ou le recyclage dans les secteurs où existe une pénurie de main-d'oeuvre hautement qualifiée pourraient également modifier la situation. Cependant, les prévisions actuelles d'inscriptions dans les institutions postsecondaires, figurant au tableau V-5*, indiquent une diminution dans toutes les provinces jusqu'à la fin des années 1980.

*Les prévisions de coûts figurant au tableau V-4 reposent en partie sur les chiffres projetés d'inscriptions du tableau V-5. Ce dernier indique des variations selon les provinces, mais une pointe des inscriptions «équivalent à plein temps» en 1982 au Canada. Cependant, après une analyse approfondie de ces données, M. David K. Foot a conclu que d'autres augmentations devraient avoir lieu au cours des trois ou quatre prochaines années. M. Foot ne parlait que des inscriptions à l'université, tandis que le tableau V-5 vise aussi les autres institutions postsecondaires. David K. Foot, *A Troubled Future? University Enrollments in Canada and its Province*, dans David M. Nowlan et Richard Bellaire, (s.l.d. de), *Financing Canadian Universities* Toronto, OISE Press, à paraître, août 1981.

Tableau V-3

Part fédérale du financement des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire, déduction faite de la garantie de recettes, de 1967-1968 à 1981-1982
(En milliers de dollars courants)

Transferts fédéraux aux provinces et aux institutions[1]	1967/68	1976/77	1977/78	1980/81	1981/82
Terre-Neuve					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	3,617	14,951	33,173	54,883	59,319
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	9,016	39,741	54,339	83,541	91,586
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	10,700	65,514	74,670	92,854	101,648
4. Ligne [1] en % de Ligne [3]	33.8%	22.8%	44.4%	59.1%	58.3%
5. Ligne [2] en % de Ligne [3]	84.2%	60.6%	72.8%	89.9%	90.1%
Île-du-Prince-Édouard					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	1,124	2,087	6,520	9,661	10,740
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	1,855	7,335	11,031	15,804	17,624
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	2,521	9,903	9,491	14,311	15,524
4. [1] en % de [3]	44.5%	21.0%	68.6%	67.5%	69.1%
5. [2] en % de [3]	73.5%	74.0%	116.2%	110.4%	113.5%
Nouvelle-Écosse					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	11,751	31,669	52,945	71,218	88,458
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	20,023	68,440	84,281	113,344	135,943
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	33,446	102,496	118,325	164,319	176,074
4. [1] en % de [3]	35.1%	30.8%	44.7%	43.3%	50.2%
5. [2] en % de [3]	59.8%	66.7%	71.2%	68.9%	77.0%
Nouveau-Brunswick					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	5,139	15,705	37,896	63,557	69,400
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	11,869	45,778	63,681	98,502	108,655
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	20,024	70,717	72,872	108,861	118,708
4. [1] en % de [3]	25.6%	22.2%	52.0%	58.3%	58.4%
5. [2] en % de [3]	59.2%	64.7%	87.4%	90.4%	91.5%
Québec					
1. Espèces moins garantie de recettes[4]	91,379	421,162	430,662	594,665	651,384
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[4]	154,041	697,339	666,429	878,649	997,817
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	227,690	1,005,247	1,221,525	1,614,844	1,785,925
4. [1] en % de [3]	40.1%	41.8%	35.2%	36.8%	36.4%
5. [2] en % de [3]	67.6%	69.3%	54.6%	54.4%	55.8%
Ontario					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	96,567	283,591	486,683	734,443	798,186
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	193,910	698,027	835,316	1,199,361	1,322,254
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	347,268	1,239,407	1,338,295	1,738,469	1,893,607
4. [1] en % de [3]	27.8%	22.8%	36.3%	42.2%	42.1%
5. [2] en % de [3]	55.8%	56.3%	62.4%	68.9%	69.8%
Manitoba					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	14,019	42,086	66,105	94,119	101,667
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	24,466	87,469	104,722	144,937	158,315
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	41,587	127,793	142,900	169,448	190,253
4. [1] en % de [3]	33.7%	32.9%	46.9%	55.5%	53.3%
5. [2] en % de [3]	58.8%	68.4%	73.2%	85.5%	83.1%
Saskatchewan					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	17,213	27,796	53,283	87,056	101,294
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	24,583	68,778	88,444	135,953	146,242
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	35,802	111,864	125,760	173,028	188,008
4. [1] en % de [3]	48.0%	24.8%	42.3%	50.3%	53.8%
5. [2] en % de [3]	68.6%	61.4%	70.3%	78.5%	77.7%

...Suite

Tableau V-3

Part fédérale du financement des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire, déduction faite de la garantie de recettes, de 1967-1968 à 1981-1982
(En milliers de dollars courants)

Transferts fédéraux aux provinces et aux institutions[1]	1967/68	1976/77	1977/78	1980/81	1981/82
Alberta					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	31,530	60,799	97,167	149,853	171,983
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	47,376	164,736	188,772	283,679	322,651
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	71,471	269,037	325,144	436,193	506,745
4. [1] en % de [3]	44.1%	22.5%	29.8%	34.3%	33.9%
5. [2] en % de [3]	66.2%	61.2%	58.0%	65.0%	63.6%
Colombie-Britannique					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	21,463	54,259	129,487	211,028	237,269
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	46,344	180,571	239,491	363,613	409,367
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	85,958	317,522	350,499	512,692	607,939
4. [1] en % de [3]	24.9%	17.0%	36.9%	41.1%	39.0%
5. [2] en % de [3]	53.9%	56.8%	68.6%	70.9%	67.3%
Canada					
1. Espèces moins garantie de recettes[2]	293,802	954,092	1,395,926	2,084,377	2,302,781
2. Espèces et p. d'impôts moins garantie de recettes[3]	533,483	2,058,201	2,219,379	3,510,832	3,552,469
3. Total des frais de fonctionnement du postsecondaire	876,467	3,318,500	3,779,431	5,025,019	5,584,431
4. [1] en % de [3]	33.5%	28.7%	36.9%	41.4%	41.2%
5. [2] en % de [3]	60.8%	62.0%	58.7%	69.8%	63.6%

Remarques: (1) Chiffres budgétaires.
(2) Comprend 32.1 p. 100 des paiements de base et provisoires en espèces de FPE aux provinces, plus les versements directs aux institutions de 1977-1978 à 1981-1982, moins la garantie de recettes (versements en espèces de base et provisoires s'y rapportant) de 1977-1978 à 1981-1982.
(3) Comprend le manque à gagner de recettes fédérales entraîné par le transfert fiscal égalisé initial de 1967 pour l'enseignement postsecondaire de 1967-1968 à 1976-1977; comprend 32.1 p. 100 du manque à gagner de recettes fédérales entraîné par le transfert égalisé de points d'impôt du FPE de 1977-1978 à 1981-1982.
(4) La partie en espèces figurant en (1) et (2) comprend 32.1 p. 100 de l'abattement de non-participation du Québec pour l'enseignement postsecondaire de 1977-1978 à 1981-1982.

Sources: Statistique Canada, Ministère des Finances.

Étant donné l'ampleur et l'augmentation de la contribution fédérale aux dépenses de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire illustrées au tableau V-3, nous estimons que l'aide fédérale actuelle dans ce domaine est certainement suffisante. Il apparaît cependant que de nombreuses institutions postsecondaires, sinon la plupart, ont du mal à procéder aux adaptations nécessaires pour répondre à l'évolution des besoins économiques, sociaux et autres du pays. Il semble indéniable que ces difficultés sont aggravées par des contraintes financières. A cet égard, la question fondamentale est bien sûr de savoir si les ressources que les institutions recevront des provinces au cours des années à venir seront suffisantes. Le Groupe de travail sait bien que la plupart des provinces doivent restreindre globalement leur budget et que pour nombre d'entre elles il ne sera pas facile d'amener à l'enseignement postsecondaire les ressources nécessaires. Les problèmes des provinces à ce titre pourraient être aggravées—et sérieusement pour certaines— si l'aide du gouvernement fédéral venait à être soudainement plafonnée ou réduite. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'il faut se garder de toute mesure précipitée et que, en fait, *l'aide générale fédérale devrait être maintenue dans les conditions actuelles au moins jusqu'à ce que les deux ordres de gouvernement se soient consultés sur les objectifs et les besoins futurs du secteur de l'enseignement supérieur.*

L'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire par le biais d'un «financement global» conformément aux grandes lignes des mécanismes actuels jouit d'un appui général des deux ordres de gouvernement et des représentants des milieux universitaires. Nous sommes également d'avis que cette forme de soutien général des provinces est la plus compatible avec la responsabilité prépondérante qui incombe à ces dernières en matière d'enseignement.

Tableau V-4

Prévisions
des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire
(en milliers de dollars de 1981)

		1982-83		1983-84		1984-85		1985-86		1986-87	
		$	Var. en %	$	Var. en %	$	Var. en %	$	Var. en %	$	Var. en %
T.-N.	I. non univ.	14,002	—	14,050	—	13,993	—	13,749	—	13,573	—
	Universités	88,749	—	78,559	—	78,547	—	77,895	—	77,440	—
	Total	102,751	1.1	92,609	-9.9	92,540	-0.1	91,644	-1.0	91,013	-0.7
Î.-P.-É.	I. non univ.	5,660	—	5,660	—	5,630	—	5,534	—	5,397	—
	Universités	9,998	—	9,998	—	10,051	—	9,969	—	9,819	—
	Total	15,658	0.9	15,658	0.0	15,681	0.1	15,503	-1.1	15,216	-1.9
N.-É.	I. non univ.	17,355	—	17,311	—	17,139	—	16,802	—	16,349	—
	Universités	161,052	—	160,585	—	159,593	—	157,638	—	154,798	—
	Total	178,407	1.3	177,896	-0.3	176,732	-0.7	174,440	-1.3	171,147	-1.9
N.-B.	I. non univ.	16,798	—	16,734	—	16,593	—	16,298	—	15,875	—
	Universités	102,953	—	103,001	—	102,544	—	101,450	—	99,794	—
	Total	119,751	0.9	119,735	0.0	119,137	-0.5	117,748	-1.2	115,669	-1.8
Qué.	I. non univ.	746,980	—	728,919	—	709,982	—	686,339	—	664,339	—
	Universités	1,048,885	—	1,049,609	—	1,034,775	—	1,014,867	—	995,216	—
	Total	1,795,865	0.6	1,779,028	-0.9	1,744,757	-1.9	1,701,206	-2.5	1,659,555	-2.4
Ont.	I. non univ.	967,524	—	465,874	—	462,978	—	456,580	—	445,940	—
	Universités	1,453,651	—	1,458,816	—	1,454,897	—	1,442,875	—	1,420,881	—
	Total	1,921,175	1.5	1,924,690	0.2	1,917,875	-1.4	1,899,455	-1.0	1,866,821	-1.7
Man.	I. non univ.	19,857	—	19,772	—	19,546	—	19,166	—	18,658	—
	Universités	172,193	—	171,557	—	170,742	—	169,001	—	166,540	—
	Total	192,050	0.9	191,329	-0.4	190,288	-0.5	188,167	-1.1	185,198	-1.6
Sask.	I. non univ.	29,070	—	28,544	—	27,920	—	27,161	—	26,299	—
	Universités	161,508	—	161,486	—	159,102	—	155,985	—	152,439	—
	Total	190,578	1.4	190,030	-0.3	186,022	-2.1	183,146	-1.5	178,738	-2.4
Alb.	I. non univ.	149,890	—	149,715	—	149,911	—	149,234	—	147,856	—
	Universités	366,620	—	368,791	—	370,518	—	370,320	—	368,643	—
	Total	516,510	1.9	518,506	0.4	520,429	0.4	519,554	-0.2	516,499	-0.6
C.-B.	I. non univ.	199,499	—	198,680	—	197,569	—	194,979	—	192,053	—
	Universités	419,281	—	420,914	—	420,179	—	416,967	—	413,048	—
	Total	618,780	1.8	619,594	0.1	617,748	-0.3	611,946	-0.9	605,101	-1.1
Canada	I. non univ.	1,666,635	—	1,645,259	—	1,621,261	—	1,585,842	—	1,546,339	—
	Universités	3,984,890	—	3,983,816	—	3,960,948	—	3,916,967	—	3,858,618	—
	Total	5,651,525	1.2	5,629,075	-0.4	5,582,209	-0.8	5,502,809	-1.4	5,404,957	-1.8

Source: Données non publiées de Statistique Canada.

Par conséquent, le Groupe de travail recommande

que l'aide fédérale générale à l'enseignement postsecondaire soit maintenue sur le principe du financement global mais que, comme il est demandé au chapitre III, elle soit dispensée à part du soutien futur des programmes de santé.

La question de la forme de l'aide fédérale au secteur postsecondaire (espèces ou espèces plus valeur des points d'impôt) et de son mode de présentation dans les mécaniques futurs est traitée au chapitre III.

Le Groupe de travail a discuté de la possibilité de calculer à l'avenir la moitié des transferts de financement global en fonction des inscriptions à plein temps (ou des inscriptions à des cours postsecondaires dans chaque province) et l'autre moitié conformément aux accords actuels, c'est-à-dire

d'après un montant égal par habitant pour chaque province. Cette formule tiendrait compte des besoins supérieurs des provinces où les inscriptions sont élevées par rapport à la moyenne nationale. (Voir au tableau V-5 les chiffres passés et les prévisions d'inscriptions.) En revanche, cette méthode se traduirait par des subventions par habitant non uniformes selon les provinces, ce qui est contraire à l'un des objectifs initiaux des accords de FPE. Il serait, de plus, difficile de déterminer les chiffres exacts d'inscriptions «à plein temps». La conversion des inscriptions à temps partiel en «équivalent à plein temps» entraînerait inévitablement des débats et soumettrait les provinces et les institutions à la tentation de classer les cours «tangents» comme cours postsecondaires. Néanmoins, certains membres ont estimé que cette suggestion méritait d'être étudiée.

Avant d'en arriver aux conclusions exposées précédemment, le Groupe de travail a étudié les propositions du rapport récemment publié par le groupe de travail (de fonctionnaires) sur le développement du marché du travail dans les années 1980 et, en particulier, le chapitre neuf, qui traite de la formation d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée. Ce rapport, rédigé du point de vue de l'offre sur le marché du travail et du rendement de l'investissement dans la formation, préconise une certaine réduction de l'effort global dans le secteur postsecondaire et une réaffectation interne importante des ressources restantes dans ce secteur en faveur des domaines où se manifeste une pénurie de main-d'oeuvre hautement qualifiée.

Le rapport sur le marché du travail propose également que des changements soient apportés aux programmes fédéraux et que des initiatives soient prises pour permettre aux institutions de s'adapter plus facilement aux besoins actuels et futurs de main-d'oeuvre hautement qualifiée au Canada. Toutefois, selon ce rapport, les principales initiatives devront être prises par les gouvernements provinciaux et les établissements eux-mêmes. Les politiques fédérales peuvent leur faciliter le travail, mais un plein succès ne sera atteint qu'au prix d'une action collective du gouvernement fédéral, des provinces, des institutions et du secteur privé.

Comme l'indique le rapport sur le marché du travail, il est essentiel de consulter les provinces au plus tôt. En fait, le cadre de consultation proposé précédemment pour les discussions entre les ministres fédéraux et le CMEC pourrait constituer un moyen utile pour les discussions intergouvernementales sur une vaste gamme de questions liées à l'enseignement postsecondaire qui préoccupent les deux ordres de gouvernement, y compris les points de vue exprimés dans le rapport sur le marché du travail.

Aide aux étudiants La question de l'aide aux étudiants est étroitement liée aux buts d'accessibilité et de mobilité évoqués précédemment. En outre, l'aide aux étudiants pourrait être rattachée plus directement à la politique fédérale de soutien de l'enseignement postsecondaire si l'on décidait un jour de transférer indirectement certaines ressources aux institutions d'enseignement postsecondaire par une augmentation de l'aide aux étudiants qui servirait en partie à financer une hausse appréciable des frais de scolarité. Par conséquent, même si cette question ne relève pas de notre mandat officiel, nous formulons certaines propositions pour faire suite au rapport du Groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants (décembre 1981). Nous convenons qu'il faut prendre des mesures rapidement afin de remédier aux difficultés actuelles, qui sont bien décrites dans le rapport précité. *Nous recommandons par conséquent*

> **que les ministres provinciaux et fédéraux responsables étudient conjointement les options pour l'amélioration de l'aide aux étudiants dans le besoin dont il est fait mention dans le rapport du groupe de travail sur l'aide aux étudiants, et qu'ils prennent les mesures appropriées.**

Nous recommandons également

> **que l'on s'attache en priorité à un rajustement rapide des programmes actuels de manière à offrir aux étudiants dans le besoin une aide réaliste compte tenu de l'augmentation du coût de la vie et des autres frais, et de la réduction des possibilités d'emploi d'été.**

Responsabilité devant le Parlement En dernier lieu, le Groupe de travail convient qu'il devrait y avoir une plus grande responsabilité financière devant le Parlement et plus d'information publique au sujet du soutien général (FPE) que le gouvernement fédéral accorde aux provinces pour l'enseignement postsecondaire.

Tableau V-5

Inscriptions à plein temps et équivalent dans l'enseignement postsecondaire*

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1972a	9,959	2,377	19,760	13,809	185,208	208,060	23,221	17,344	43,819	41,790	565,347
1973a	9,329	2,621	20,326	13,422	192,556	218,932	23,032	17,898	45,249	43,932	587,297
1974a	9,029	2,456	21,365	13,410	200,427	229,705	23,779	18,105	46,849	49,817	614,942
1975a	9,241	2,467	22,713	14,290	214,348	244,037	25,431	19,056	50,376	51,803	653,762
1976a	9,734	2,515	23,256	14,000	222,017	247,315	25,687	19,834	51,262	51,700	667,320
1977a	9,917	2,570	23,337	14,157	241,247	246,551	24,953	19,976	52,158	51,580	686,446
1978a	9,190	2,432	22,911	13,944	247,157	245,607	23,814	19,436	51,404	51,981	687,876
1979a	9,789	2,355	22,674	14,107	251,045	252,984	23,025	19,332	51,842	52,505	699,658
1980p	10,793	2,340	23,480	14,623	256,650	266,017	23,883	19,903	53,093	54,267	725,049
1981	10,977	2,313	23,663	14,887	258,867	273,583	24,173	20,193	54,123	55,193	737,972
1982	11,053	2,313	23,940	14,927	257,267	276,667	24,317	20,407	54,993	55,983	741,867
1983	9,510	2,313	23,830	14,927	253,100	277,367	24,173	20,343	55,277	56,103	736,943
1984	9,496	2,321	23,582	14,808	245,484	275,829	23,959	19,879	55,566	55,864	726,788
1985	9,346	2,284	23,090	14,527	235,845	271,680	23,526	19,278	55,423	55,107	710,106
1986	9,239	2,224	22,387	14,106	226,645	264,380	22,924	18,594	54,950	54,210	689,659
1987	9,099	2,173	21,644	13,725	217,510	257,716	22,355	17,976	54,483	53,554	670,235
1988	8,983	2,120	20,986	13,245	208,861	251,875	21,809	17,301	54,052	52,849	652,081
1989	8,827	2,055	20,417	12,937	199,451	246,830	21,478	16,693	53,711	52,297	634,696
1990	8,618	2,003	19,906	12,656	192,245	241,466	21,048	16,133	53,369	51,738	619,182

*Inscriptions à des études à plein temps dans les universités et les institutions non universitaires et équivalent à plein temps des inscriptions à des études à temps partiel, obtenu à l'aide d'un facteur de conversion de 3. Chiffres tirés de *Statistique de l'éducation* pour les années 1981 à 1983; à partir de l'année 1984, chiffres extrapolés en supposant le maintien du taux de participation au niveau de 1983.

a = chiffres réels.

p = chiffres provisoires.

Source: Statistique Canada.

Les modalités précises devraient être mises au point principalement au moyen de discussions entre les gouvernements. Nous sommes toutefois d'avis que le ministre responsable de la participation fédérale aux questions d'enseignement postsecondaire devrait produire un rapport annuel précis et distinct à l'intention du Parlement. Ce rapport pourrait donner des précisions sur l'aide aux provinces ainsi que les discussions intergouvernementales au sujet des questions d'enseignement postsecondaire d'intérêt commun et devrait être renvoyé à un comité parlementaire pour examen. *Par conséquent, le Groupe de travail recommande*

que le ministre chargé des consultations avec le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse rapport chaque année au Parlement, à partir de 1982-1983, sur:

- **les transferts à chaque province au titre de l'enseignement supérieur;**
- **dans la mesure du possible, les autres programmes fédéraux d'appui ou de participation à l'enseignement postsecondaire;**
- **l'efficacité de ces programmmes fédéraux en regard des buts économiques et autres du pays; et**
- **les résultats des consultations avec le CMEC au sujet de la définition des finalités nationales que doit servir l'enseignement supérieur et les moyens par lesquels le CMEC et les provinces se proposent d'atteindre ces objectifs.**

Nous recommandons également

que le rapport préconisé précédemment soit renvoyé à un comité parlementaire pour examen et que des dispositions soient négociées avec les provinces pour l'échange de renseignements et toute autre mesure susceptible d'être nécessaire pour permettre au ministre responsable de s'acquitter de ses responsabilités devant le Parlement.

En dernier lieu, nous recommandons

que le nouveau programme postsecondaire soit susceptible d'être modifié ou résilié sur préavis de trois ans, aucun préavis ne pouvant être donné avant le 31 mars 1983.

Cette disposition n'est pas recommandée en prévision ou dans le désir d'un retrait de l'appui fédéral à l'enseignement supérieur. Bien au contraire, comme le démontrent amplement les points de vue exprimés dans ce chapitre, nous sommes convaincus que l'engagement des gouvernements à maintenir un appui général suffisant dans ce domaine est d'une importance capitable. Il est toutefois possible que, à la fin de la première année du nouveau programme, les provinces, le gouvernement fédéral ou les deux souhaitent renégocier certains points à la lumière des consultations sur la définition des finalités nationales que doit servir l'enseignement supérieur, ainsi que des points de vue et des mesures des provinces à cet égard. Nous répètons toutefois que c'est vers le maintien de l'appui fédéral au moyen du financement global—et non vers des modifications importantes ou un retrait—que le Groupe de travail a orienté ses réflexions.

Notes du chapitre V

[1] L'Université de Monction-Mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux, le 27 mai 1981, page 1.

[2] L'association des universités et des collèges du Canada, mémoire présenté au groupe de travail sur les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, le 21 avril 1981, page 2.

[3] *The Association of Community Colleges*, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, 31 mai 1981, page 7-2.

[4] Le Conseil des universités de l'Ontario, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 21 mai 1981, page 5.

[5] Douglas T. Kenny, président, Université de la Colombie-Britannique, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 3 juin 1981, pages 2, 6 et 7.

[6] L'honorable Richard Hatfield, Premier ministre du Nouveau-Brunswick, province du Nouveau-Brunswick, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 27 mai 1981, page 36.

[7] *The University of Western Ontario Student's Council*, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, mai 1981, page 2-5.

[8] M. Pierre Bélanger, Fédération des associations des professeurs d'universités du Québec, procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, fascicule no 24, page 24:22.

[9] David Lloyd Johnston, principal et vice-chancellier, Université McGill, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 1er juin 1981, page 3.

[10] M. T.K. Shoyama, école d'administration publique, Université de Victoria, procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, fascicule no 20, le 2 juin 1981.

[11] *Manpower Issues in Financing Canadian Universities,* professeur David Stager, le 3 mars 1981, page 16. Documents rédigés en vue de la conférence sur le financement des universités canadiennes.

[12] L'honorable Alan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances, mémoire présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 23 avril 1981, page 18.

[13] L'honorable Francis Fox, secrétaire d'Etat, Aide fédérale à l'enseignement postsecondaire, notes pour une allocution devant le Comité parlementaire spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, le 11 juin 1981, pages 6-9.

[14] *Ibid.*, page 13.

[15] *Ibid.*, page 14.

[16] *Ibid.*, page 16.

[17] Peter M. Leslie, la VCC et les politiques universitaires, étude no 3, les Universités canadiennes d'ajourd'hui et de demain... inscriptions, transformations structurelles et finances, septembre 1981, page ii.

[18] *Ibid.*, pages 373-374.

[19] Rapport du groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants, le 2 décembre 1981.

Annexe V-A

Aide aux étudiants

Le Groupe de travail a été impressionné par les mémoires et les témoignages des groupements d'étudiants, qui soulignaient la nécessité d'apporter des changements afin de rendre les programmes d'aide plus réalistes, plus équitables et plus équivalents. La plupart des problèmes de l'aide aux étudiants mentionnés par ces derniers et par les représentants des établissements d'enseignement supérieur ont été examinés à fond par un groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants. Le rapport de ce groupe de travail étudie les programmes d'aide actuels et leurs lacunes en regard d'un ensemble d'objectifs et de principes convenus — des objectifs et des principes qui, selon le rapport, devraient continuer de présider aux programmes d'aide aux étudiants. Les objectifs, auxquels le Groupe de travail parlementaire souscrit également, sont les suivants:

1. *Bien-être des étudiants*: permettre à tous les étudiants aptes dont les ressources financières sont insuffisantes d'entreprendre des études postsecondaires;

2. *Égalité des chances*: améliorer l'accès à l'enseignement postsecondaire en atténuant les obstacles géographiques, socio-économiques et autres à la participation;

3. *Participation*: encourager à participer à l'enseignement postsecondaire tous ceux et celles qui sont susceptibles d'en bénéficier, sans égard à leurs moyens financiers.

Le groupe de travail sur l'aide aux étudiants conclut son rapport en décrivant de façon assez détaillée cinq solutions possibles pour la poursuite, la modification ou le remplacement des programmes d'aide offerts actuellement aux étudiants à plein temps ou à temps partiel. (Le Québec ne participe pas au programme canadien de prêts aux étudiants; la province a son propre programme de prêts et de subventions. Un observateur du Québec participait aux travaux du groupe de travail.)

Voici les solutions possibles mentionnées dans le rapport:

1. Maintien du programme actuel

   Les étudiants des différentes provinces recevraient une aide sous diverses formes comme maintenant, mais les critères d'admissibilité et de besoin seraient appliqués uniformément dans toutes les provinces. Les formes d'aide resteraient les mêmes: prêts garantis avec bonification variable d'intérêt, et subventions.

2. Prêt d'abord

   Les critères de besoin, etc., seraient les mêmes qu'en 1., et des étudiants ayant les mêmes besoins recevraient la même forme d'aide dans toutes les provinces. Comme l'indique le titre, l'étudiant recevrait d'abord un prêt, jusqu'à un certain palier de besoin, puis une subvention jusqu'à un second palier, et enfin un ensemble moitié prêt moitié subvention à concurrence d'un montant maximum.

3. Forme d'aide liée à l'année d'étude

   Les principes seraient les mêmes qu'en 2., mais, pour encourager les étudiants à revenu modique, l'aide serait accordée davantage sous forme de subventions pendant les premières années d'études postsecondaires.

4. Remboursement en fonction du revenu

   La totalité ou la majeure partie de l'aide serait remboursable. Les remboursements seraient en fonction du revenu après l'obtention du diplôme; le recouvrement pourrait prendre la forme d'une surtaxe sur le revenu.

5. Subventions uniquement

Cette solution se passe d'explications.

Le système de remboursement en fonction du revenu est considéré par certains membres du Groupe de travail parlementaire comme plus juste, dans l'ensemble, que les autres régimes d'aide aux étudiants faisant une large place aux subventions. Ce système ferait reposer la responsabilité du remboursement sur les principaux bénéficiaires de l'enseignement postsecondaire. D'autres membres, soucieux des effets négatifs qui risqueraient d'avoir des régimes d'aide à forte proportion de prêts sur l'accessibilité de l'enseignement supérieur, sont en faveur d'une formule d'aide modulée en fonction de l'année d'étude.

Nous convenons qu'il faut agir sans tarder pour remédier aux problèmes actuels, lesquels sont bien décrits dans le rapport mentionné. *Nous recommandons par conséquent que les ministres provinciaux et fédéraux responsables étudient conjointements les options pour l'amélioration de l'aide aux étudiants dans le besoin dont il est fait mention dans le rapport du groupe de travail sur l'aide aux étudiants, et qu'ils prennent les mesures appropriées.*

Nous recommandons aussi que l'on s'attache en priorité à un rajustement rapide des programmes actuels de manière à offrir aux étudiants dans le besoin une aide réaliste compte tenu de l'augmentation du coût de la vie et des autres frais, et de la réduction des possibilités d'emploi d'été.

Annexe V-B

Définition de l'enseignement postsecondaire aux fins du transfert y relatif 1967-1968 à 1976-1977

Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces:

«enseignement post-secondaire», relativement à une province, s'entend de tout cours donné dans la province qui

a) exige comme condition d'admission un niveau d'instruction au moins égal à l'immatriculation junior dans la province,

b) s'étend sur 24 semaines au moins, et

c) a été accrédité comme cours du niveau post-secondaire par la ou les personnes que le lieutenant-gouverneur en conseil de la province peut désigner à cet effet;

«immatriculation junior», relativement à une province, a le sens donné à cette expression par les règlements;

Règlement de 1972 sur les paiements de rajustement pour l'enseignement postsecondaire:

«immatriculation junior» désigne le niveau d'instruction d'une personne

a) qui a terminé un cours d'étude dans une province où ce cours était, en l'année terminée le 31 décembre 1966, reconnu par le ministère provincial de l'éducation comme étant le niveau de la 12e année scolaire dans la province, s'il s'agit de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, et comme étant le niveau de la 11e année scolaire dans la province, s'il s'agit de toute autre province,

b) qui a terminé un cours d'étude dans une province où ce cours est reconnu, par le ministère provincial de l'éducation ou par un établissement d'enseignement dans la province, comme étant l'équivalent du niveau scolaire prescrit à l'égard de la province à l'alinéa *a*), ou

c) qui réside dans une province où son niveau d'instruction, compte tenu du travail qu'elle accomplit et de toute autre expérience qu'elle possède, est reconnu, par le ministère provincial de l'éducation ou par un établissement d'enseignement dans la province, comme étant l'équivalent du niveau scolaire prescrit à l'égard de cette province à l'alinéa *a*);

Chapitre VI

ASSISTANCE SOCIALE ET SERVICES SOCIAUX: LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Comme l'indiquait le chapitre II, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) permet au gouvernement fédéral d'assumer la moitié des coûts de l'assistance et des services sociaux offerts par les provinces en fonction des besoins ou de la probabilité des besoins. On entend ici par «services sociaux» les services offerts aux particuliers, comme les garderies, les services ménagers à domicile, les services de conseil, les services à l'enfance, etc. L'«assistance sociale» désigne uniquement le versement de prestations monétaires aux familles et aux particuliers pour les aider à faire face à leurs dépenses courantes. En général, on n'a recours à l'assistance sociale qu'en toute dernière extrémité, lorsque toutes les autres sources possibles de revenu font défaut. La plus grande partie des prestataires sont les handicapés et les familles monoparentales. Les personnes qui, bien que capables et désireuses de travailler, se trouvent sans emploi, peuvent également bénéficier de l'assistance sociale si elles n'ont pas droit à l'assurance-chômage. (Ces définitions ne correspondent pas exactement à celles du RAPC, où l'assistance sociale (appelée «assistance publique») englobe les services sociaux acquis pour le compte d'un prestataire et certains services à l'enfance (appelés «bien-être social de l'enfance»); par ailleurs, dans le RAPC les «services sociaux» sont appelés «services de bien-être social».)

Si les paiements fédéraux aux provinces au titre de RAPC ne sont prévus ni par les accords fiscaux, ni par la Loi sur le financement des programmes établis (FPE), ils y sont néanmoins étroitement liés. En premier lieu, les services sociaux dont les frais sont partagés dans le cadre du RAPC sont intimement liés aux services complémentaires de santé visés par le FPE. Comme on l'a vu au chapitre IV, une partie du RAPC a donc été incorporée au FPE en 1977. En second lieu, comme il constitue l'un des principaux programmes fédéraux-provinciaux de transfert et le seul régime de partage des frais qui subsiste, le RAPC devra être inclus dans toute réévaluation générale des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Bien que les transferts RAPC représentent moins du cinquième des sommes transférées au titre des accords fiscaux et du FPE, un nombre étonnamment élevé de mémoires présentés au Groupe de travail étaient axés sur le RAPC. Ce fait est certainement révélateur non seulement du nombre d'organismes qui œuvrent dans ce domaine, mais également de l'importance que de nombreux Canadiens accordent aux programmes dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du RAPC. Le Régime, sous sa forme actuelle, a reçu un large appui lors des audiences du Groupe de travail. Cependant, plusieurs grandes questions se sont dégagées de l'étude des mémoires, de l'audition des témoins et des discussions internes. Ces grandes questions et les opinions du Groupe de travail à leur sujet sont exposées dans ce chapitre.

Les accords fiscaux en matière d'assistance sociale

Nous considérons les programmes de redistribution des revenus, dont les prestations monétaires d'assistance sociale versées aux individus et aux familles, comme un domaine de compétence conjointe avec les provinces. Cette conception est en conformité avec les propositions constitutionnelles

fédérales de 1969, qui suggéraient «que le Parlement canadien et les législatures provinciales aient des pouvoirs égaux de faire directement aux bénéficiaires des versements de soutien général du revenu».[1] A l'époque, tous les gouvernements provinciaux, à l'exception du Québec, avaient accepté la proposition.[2] *Le Groupe de travail est d'avis que le Parlement du Canada a une responsabilité constitutionnelle en ce qui concerne les programmes de redistribution du revenu, et notamment les programmes d'assistance sociale en vertu desquels les Canadiens reçoivent des prestations monétaires, où qu'ils se trouvent au pays.*

Si les gouvernements ont une compétence conjointe dans ce domaine, il est des plus logiques qu'ils s'en partagent la responsabilité financières et les responsabilités en matière de programmes par un mécanisme de partage des frais. *Le Groupe de travail se déclare par conséquent en faveur du partage des frais en ce qui concerne les programmes d'assistance sociale prévoyant des prestations monétaires aux individus et recommande*

que toute loi définissant le rôle du Parlement à l'égard des programmes provinciaux d'assistance sociale continue de s'inspirer du partage des frais.

Non seulement cette recommandation concorde avec l'opinion que le Groupe de travail se fait de la responsabilité constitutionnelle du Parlement en ce qui concerne les programmes de redistribution du revenu, mais elle assure que l'ensemble du Canada partage les risques économiques et sociaux encourus dans une région donnée. Plusieurs gouvernements provinciaux et des témoins ont souligné que l'absence de plafond, dans le RAPC, était particulièrement indiquée, en raison de la possibilité de fluctuations économiques relativement soudaines et inattendues, susceptibles d'entraîner des dépenses imprévues. Etant donné qu'on ne peut prévoir avec exactitude le nombre de personnes dans le besoin, il faut également éviter de se fixer des prévisions pour tout programme d'assistance sociale aux nécessiteux. Par exemple, le gouvernement du Manitoba a déclaré dans son mémoire:

> Il convient également de remarquer, en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada, que l'on peut monter une argumentation solide en faveur de la poursuite du programme fédéral de partage des frais dans le domaine de l'assistance sociale, en particulier, du fait que les répercussions variables des problèmes économiques nationaux, comme le chômage, sur les régions peuvent influer directement sur les coûts de l'assistance sociale dans les provinces.[3]

Le Groupe de travail est d'avis qu'il convient que tout le Canada partage ces incertitudes, sous forme d'un partage, par le Parlement, des frais des programmes provinciaux d'assistance sociale.

Bien entendu, les assistés sociaux ne sont pas tous uniformément touchés par la situation économique. Certains, comme les gens souffrant d'un handicap sérieux, ne peuvent raisonnablement faire de leur emploi leur principale source de revenu, même si l'économie est en plein essor. Cette catégorie d'assistés sociaux reste relativement stable. Par contre, l'assistance à court terme et les prestations aux sans emploi qui peuvent travailler mais ne reçoivent pas de prestations d'assurance-chômage peuvent être très sensibles aux fluctuations de l'économie. Le gouvernement fédéral pourrait vouloir envisager un programme particulier ou amélioré de partage des frais pour aider les gouvernements provinciaux à l'égard des cas susceptibles d'être le plus directement liés aux variations de l'économie. Nous reviendrons sur ce point dans la suite du chapitre.

Il ne faut pas voir dans cette suggestion un appui à l'assistance sociale considérée comme un substitut au développement économique ou à la création directe d'emplois. L'assistance sociale est et reste le dernier recours lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées. Nous préférerions de loin voir régner le plein-emploi et un réel essor économique dans toutes les provinces, mais lorsque l'emploi est à la baisse et que les possibilités se font rares, il devrait y avoir un moyen d'atténuer les conséquences de la situation. C'est là une tâche à laquelle, selon nous, le Canada tout entier doit concourir—au lieu de laisser chaque province ou région en supporter seule le fardeau.

Tout en étant en faveur du partage des dépenses d'assistance sociale, Le Groupe de travail est conscient que sous sa forme actuelle le RAPC est à bien des égards désuet. Notamment, le critère de besoin imposé pour l'octroi de l'assistance sociale était conçu pour des gens qui, ne pouvant s'attendre à tirer leur revenu d'un emploi, semblaient destinés à rester des assistés sociaux pendant la

plus grande partie de leur vie. Or, il appert maintenant de plus en plus que les programmes d'assistance sociale doivent être conçus de manière à aider et à encourager les prestataires à échapper au piège du bien-être social. Il ne s'agit pas seulement de réduire les dépenses publiques: quasiment tous les assistés sociaux pourraient mener une vie mieux remplie et plus gratifiante s'ils participaient activement à la société.

Il est tout aussi important d'assurer un supplément de revenu aux travailleurs indigents que d'encourager les assistés sociaux à travailler. Ce n'est pas seulement pour les sortir de leur pauvreté, mais également pour qu'ils soient traités d'une façon équitable par comparaison aux assistés sociaux et ne soient pas incités à quitter leur emploi. L'incitation au travail des assistés sociaux et le supplément de revenu pour les travailleurs indigents sont les deux faces d'une même médaille.

Les programmes à critère de besoin ne peuvent remplir convenablement aucune de ces deux fonctions, car il suffit qu'une famille tire ne serait-ce qu'un petit revenu d'un emploi pour qu'elle ne soit plus considérée comme étant «dans le besoin». Un critère de besoin signifie qu'une famille est limitée à une très faible quantité d'avoirs liquides. Or, quiconque a un emploi, ou presque, dépasse automatiquement le niveau de liquidités admissible par le simple fait d'avoir un compte bancaire approvisionné pour régler ses factures et payer les dépenses normales liées à l'emploi.

En conséquence, le Groupe de travail est d'avis qu'il faut actualiser les accords fiscaux relatifs à l'assistance sociale. Ce problème a été souligné par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Mme Monique Bégin, dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail:

> Je m'inquiète beaucoup aussi des difficultés que connaissent les gagne-petit, c'est-à-dire ceux qui ne touchent pas un salaire suffisant pour se maintenir et maintenir leur famille au-dessus du seuil de la pauvreté. Comme le Régime d'assistance publique du Canada n'a pas tellement permis d'apporter une solution à leurs problèmes, nous devons accorder plus d'attention à leur solution.[4]

Le gouvernement fédéral a bien entendu fourni une aide importante aux travailleurs indigents grâce aux allocations familiales et, plus récemment, au crédit d'impôt pour enfants à charge accordé en fonction du revenu. En outre, ces programmes n'étant fondés ni un ni l'autre sur les besoins, ils n'entraînent pas les bénéficiaires dans le piège du bien-être social. Il est cependant clair que ces deux programmes ne suffisent pas à atteindre les buts exposés précédemment.

Ces dernières années, les provinces ont introduit dans leurs programmes d'assistance sociale des éléments d'incitation à l'emploi, afin de permettre aux bénéficiaires de continuer de percevoir une partie de leurs prestations, au lieu de les perdre en totalité, lorsqu'ils trouvent un emploi. De même, certaines provinces ont instauré d'importants programmes de supplément de revenu afin d'aider les travailleurs indigents. Les stipulations du RAPC n'ont pas permis au gouvernement fédéral de participer pleinement à ces initiatives positives. Par ailleurs, l'administration du RAPC présente des anomalies un peu partout au pays. Ainsi, selon le Conseil national du bien-être:

> Le Régime d'assistance publique du Canada n'est pas bien conçu pour partager les coûts des programmes provinciaux de supplément de revenu à l'intention des gagne-petit. Étant donné que la Loi qui le régit exige une évaluation des besoins et que les programmes provinciaux de supplément de revenu ont éliminé le critère de besoin stipulé, le gouvernement fédéral ne peut partager directement ces coûts. Un compromis a été trouvé dans le cas du régime de revenu familial de la Saskatchewan: le gouvernement fédéral partage le coût de la partie des prestations qui aurait dû être versée au titre de l'assistance sociale, et la province «applique» les critères stipulés de besoin et de liquidité afin de déterminer les coûts à partager, même si ces critères ne jouent en fait aucun rôle dans la détermination réelle des prestations. En d'autres termes, le gouvernement fédéral partage les frais d'une proportion importante (environ 75 p. 100), mais non de la totalité, des prestations du régime de revenu familial. Le Québec, par contre, se refusant à appliquer un critère fictif de besoin dans son régime de supplément du revenu, ne reçoit aucune contribution fédérales.[5]

Le Groupe de travail croit savoir que le régime d'incitation à l'emploi lancé récemment par l'Ontario ne fait non plus l'objet d'un partage intégral des frais.

Le rôle du gouvernement fédéral dans le partage des dépenses d'assistance sociale ne peut plus se limiter aux programmes provinciaux fondés sur les besoins.

Cependant, le Groupe de travail n'a ni la mission ni le temps de se pencher comme il conviendrait sur les solutions de rechange qui s'offrent en ce domaine. *Nous recommandons donc*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social poursuive ses efforts pour résoudre la question de l'incitation au travail et du complément de revenu pour les travailleurs indigents par le biais soit de nouveaux accords fiscaux en matière de programmes d'assistance sociale et de complément, soit d'initiatives fédérales directes (par exemple, crédits d'impôt), soit de modifications du Régime d'assistance publique du Canada.

Enfin, le Groupe de travail relève que les incitations financières ne suffisent pas nécessairement à encourager l'emploi. Il faut qu'il y ait des postes d'offerts; par ailleurs, beaucoup d'assistés ont besoin d'une formation spéciale et de l'appui des services sociaux pour arriver à se suffire à eux-mêmes par leur travail. La partie III du RAPC (Projets d'adaptation au travail) devait permettre aux provinces d'entreprendre certaines activités dans ce domaine, avec l'aide fédérale. Comme le souligne le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés:

> Cette partie du RAPC [la partie III] est sous-utilisée. Il n'y a en fait que 50 projets en marche en ce moment au Canada dans le cadre de ce programme, dont un petit nombre seulement intéressent des handicapés.[6]

Le Groupe de travail croit savoir que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social étudie actuellement les façons d'élargir et d'améliorer les dispositions de la Partie III du RAPC. D'autre part, la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration et les services d'assistance sociale de plusieurs provinces collaborent harmonieusement dans les domaines du placement, de la création d'emplois et de la formation. Ces liens pourraient être renforcés. *Le Groupe de travail recommande*

que les deux ordres de gouvernement prennent dans un proche avenir des mesures en vue d'améliorer les possibilités d'emploi et de formation, à titre de solution de rechange à l'assistance sociale.

A long terme, le Groupe de travail espère qu'une expansion économique réelle fera perdre une bonne part de son acuité à la nécessité de programmes spéciaux d'emploi.

Les accords fiscaux en matière de services sociaux

Le Groupe de travail n'est pas parvenu à des conclusions unanimes sur le maintien du partage des frais des services sociaux. Tous ses membres conviennent certes que sous sa forme actuelle le fonctionnement du RAPC souffre de restrictions sérieuses en matière de services sociaux, mais ils ne sont pas d'accord sur les meilleures mesures à prendre pour que le gouvernement fédéral ne soit plus accusé de décourager le développement des services sociaux provinciaux. La majorité des membres ont plaidé en faveur du partage des frais des services élargis tel qu'il était envisagé dans le projet de loi sur les services sociaux (bill C-57 de 1977). Certains estimaient préférable le financement global, dans les conditions proposées dans le projet de loi sur le financement des services sociaux (bill C-55 de 1978). (Aucun des deux projets de loi n'a été adopté.) Suivant un autre point de vue exprimé, le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir de loi portant accords fiscaux en matière de services sociaux provinciaux et devrait supprimer les dispositions du RAPC qui concernent les services sociaux, tout en cédant aux provinces un espace fiscal suffisant pour leur permettre d'assurer ces services par leurs propres moyens. Il faut remarquer que dans aucune de ces solutions l'effort fiscal global du gouvernement fédéral en faveur des services sociaux ne serait diminué.

Les membres du Groupe de travail favorables au maintien du partage des frais des services sociaux estiment que les fonds fédéraux non expressément destinés à égaler les dépenses provinciales pourraient facilement être détournés vers d'autres domaines. Ce point de vue a souvent été exprimé dans les mémoires présentés au Groupe de travail. C'est ainsi que le Conseil consultatif du Nouveau-Brunswick sur le statut de la femme a soutenu que le financement global, à la différence du partage des frais, ne permettrait pas de rendre compte de l'utilisation des fonds. Une fois l'argent versé dans les coffres provinciaux, les accords de financement global n'offrent aucun moyen de s'assurer que les fonds prévus par exemple pour les garderies ou les programmes médicaux ne serviront pas à construire des routes.[7]

Les mêmes membres du Groupe estiment également que le public ne verrait pas nécessairement d'un bon œil que le gouvernement fédéral essaie de

laisser plus de responsabilité aux provinces en matière de services sociaux. Comme l'indique Mme Monique Bégin dans son mémoire au Groupe de travail, «La participation de l'État fédéral dans ce domaine [des services sociaux] est parfaitement acceptée et même considérée comme indispensable»[8]. Il est donc permis de penser que le public continuerait de tenir le Parlement fédéral en partie responsable des dépenses de services sociaux, malgré le financement global ou les transferts fiscaux.

Milite également en faveur du maintien du partage des frais le fait qu'il est préféré par la plupart des gouvernements provinciaux, notamment ceux de toutes les provinces de l'Atlantique, ainsi que par la plupart des organismes sociaux et des groupes bénévoles[9]. Les services sociaux ne sont généralement pas considérés comme «établis» au sens où ils auraient atteint le stade de la «maturité». Ils se sont développés et continueront sans doute de croître plus vite que la plupart des indicateurs économiques. Ce point de vue a été exposé par le *Social Planning Council* de Winnipeg:

> Le partage des frais est cependant le seul mécanisme de transfert qui permettre intrinsèquement d'assurer de façon non équivoque le maintien des normes et la croissance nécessaire des services non parvenus à maturité, puisqu'il permet une expansion ordonnée à un rythme plus rapide que celui de la croissance de l'économie.[10]

Comparaissant à titre personnel, M. J. E. Green, qui est sous-ministre des services sociaux de l'Ile-du-Prince-Edouard, a soutenu la même argumentation, en ajoutant toutefois que le partage des frais conférait implicitement et automatiquement au gouvernement fédéral un rôle de promotion.

> A mon avis, il serait particulièrement inopportun que le Parlement du Canada se désintéresse de ce domaine, en ce moment, alors que nous n'en sommes pas encore arrivés à une entente nationale quelconque sur le rôle important joué par ces services, s'agissant d'aider les pauvres et les handicapés à participer ne serait-ce que de façon marginale à la vie sociale, économique et culturelle de la nation canadienne. Tant que des normes nationales relatives n'auront pas été établies, comme dans le cas de l'assurance-hospitalisation et soins médicaux, il semble inopportun que le Parlement du Canada retire ce très puissant soutien aux «clients» du Programme d'assistance sociale et de services sociaux.[11]

Enfin, ceux des membres du Groupe qui se prononcent en faveur du partage des frais font valoir les aspects importants de liaison et de collaboration fédérale-provinciale qui sont la conséquence naturelle du partage des frais. Cela a permis au gouvernement fédéral de jouer un rôle non négligeable dans l'amélioration des services et leur diffusion d'une province à l'autre. Et les gouvernements provinciaux et les groupes bénévoles ont témoigné des avantages d'une liaison étroite entre les gouvernements. Ce point de vue a été bien résumé par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse:

> Notre province considère le RACP comme un vecteur de collaboration optimale entre le gouvernement fédéral et les provinces. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral a joué un rôle important d'initiateur en amenant les provinces à se réunir pour examiner les besoins de sécurité sociale. Ces échanges fédéraux-provinciaux d'information et d'idées ont amené des améliorations sensibles des programmes.[13]

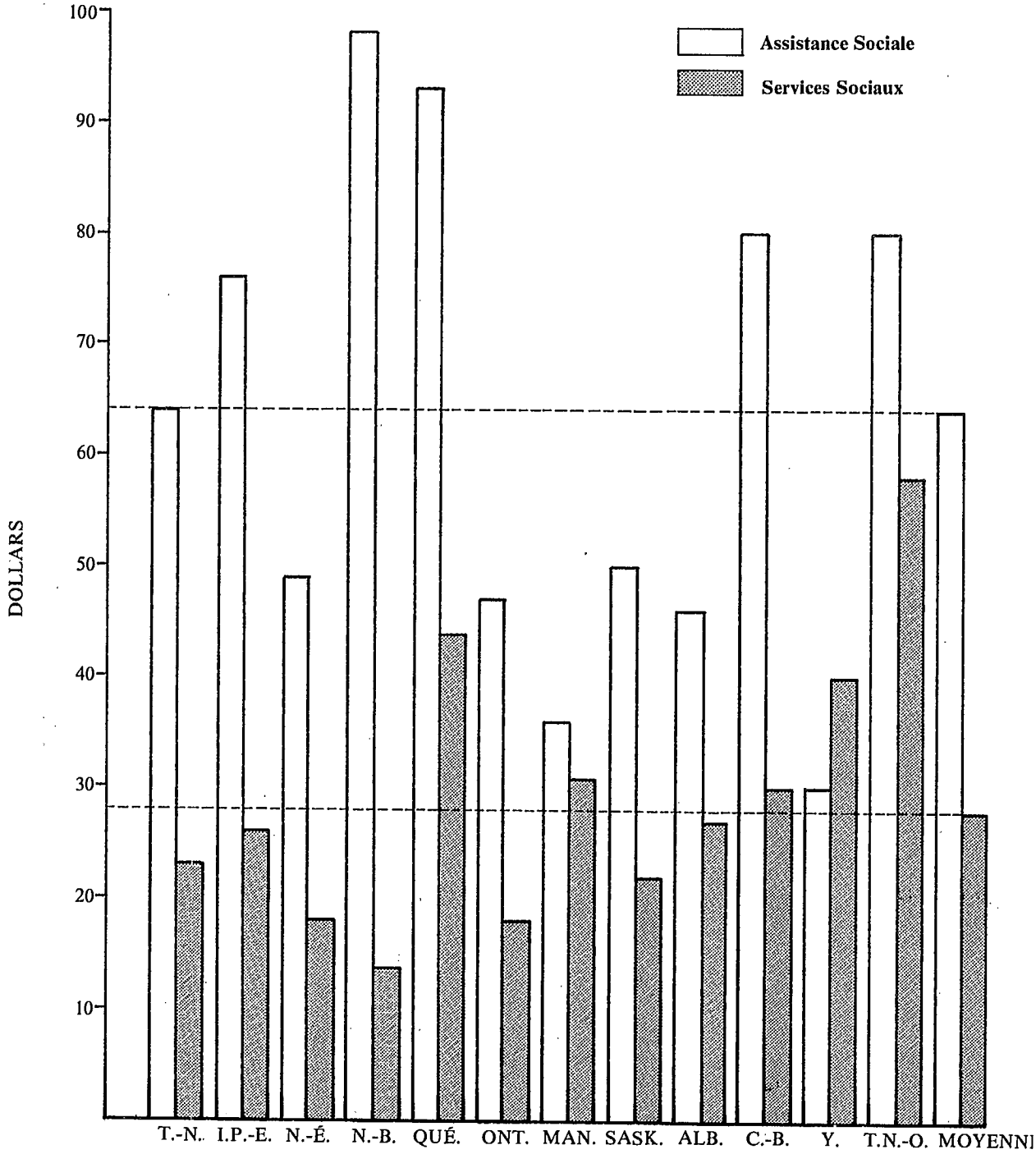
Les membres du Groupe de travail qui préféreraient s'orienter vers le financement global des programmes de services sociaux qui font actuellement l'objet d'un partage des frais dans le cadre du RAPC invoquent eux aussi des arguments convaincants. Ils signalent les fortes variations de coût, par habitant, des services sociaux dont les frais sont partagés d'un bout à l'autre du Canada. Ces écarts traduisent les différences de niveau et de nature qui existent entre les services des diverses provinces ainsi que les différences de coût unitaire de prestation des services. La figure VI-I indique les dépenses «partageables» engagées par les provinces en 1980-1981. Comme on peut le voir, le montant par habitant des dépenses de services sociaux dans les provinces défavorisées est généralement inférieur à celui des provinces aux ressources plus élevées. Suivant certains membres du Groupe, cela tient à la conception d'un programme qui veut que la province dépense un dollar de son côté pour pouvoir en recevoir un du gouvernement fédéral. Le Conseil des services communautaires de Terre-Neuve, tout en le jugeant globalement préférable, attribue au partage des frais une imperfection au moins:

> Les provinces qui ont plus les moyens acquièrent aussi le droit à une plus forte proportion du dollar fédéral, ce qui fait que les inégalités s'accentuent entre les provinces et les régions.[13]

Au contraire, le financement global des services sociaux apporterait à certaines provinces pauvres un important surcroît de fonds, qui pourrait servir à relever le niveau de leurs services sociaux.

GRAPHIQUE VI-1

Dépenses provinciales par habitant au titre des dépenses d'assistance sociale et de services sociaux admissibles au partage des frais, 1980-1981



Note: L'assistance sociale comprend certains services sociaux dont l'acquisition est faite pour le compte des prestataires, ainsi que certains services à l'enfance.

Source: Données fournies par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Les membres du Groupe qui préfèrent le financement global signalent que non seulement il permettrait au Parlement de traiter les provinces de façon plus uniforme, mais qu'il laisserait ces dernières plus libres de développer comme elles l'entendent leurs services sociaux. Les conditions auxquelles les provinces resteraient soumises dans le financement global seraient semblables à celles proposées dans le projet de loi sur le financement des services sociaux: pas de conditions de résidence, production de renseignements statistiques et financiers, etc. L'avantage de souplesse ou de liberté de manoeuvre a été expliqué par divers témoins qui lui sont favorables. Suivant le mémoire de l'Association des municipalités de l'Ontario:

> [Le partage des frais] limite les municipalités dans l'adaptation du financement disponible à des situations particulières. De ce fait, des services donnant droit au financement provincial et fédéral sont parfois adoptés à la place de ceux qui sont vraiment nécessaires mais pour lesquels aucun financement n'est prévu.[14]

En raison de la grande diversité des services sociaux, le gouvernement fédéral peut difficilement définir l'éventail des services pouvant faire l'objet du partage des frais sans du même coup restreindre la liberté d'action des provinces. Certains membres du Groupe favorables au financement global font valoir que, en laissant plus de latitude aux provinces dans le cadre du du partage des frais, on en arrivera à ce que le Parlement du Canada finance à une gamme sans cesse élargie de services. Est-ce là une priorité du gouvernement fédéral, ou ses engagements financiers devraient-ils être limités à un montant global calculé en fonction d'un niveau convenable de service aux personnes qui sont dans le besoin ou risquent de l'être?

Enfin, les membres du Groupe qui ne sont pas favorables au partage des frais des services sociaux font valoir qu'il s'agit là d'un domaine convenu de compétence provinciale. Si l'on veut que le fédéralisme ait un sens, il faut qu'il y ait des domaines où les provinces puissent prendre des décisions sans influence fédérale. Au contraire de nombreux autres secteurs d'activité de l'État moderne, les services sociaux ne paraissent pas revêtir un caractère prépondérant d'intérêt national qui justifierait une intervention directe du gouvernement fédéral. Le recours au pouvoir fédéral de dépenser pour fournir «l'autre moitié du dollar» apparaît comme une ingérence dans une activité de nature véritablement locale ou provinciale dans le but d'influencer sur les priorités et de rendre plus intéressantes les dépenses de services sociaux.

Une troisième option celle d'un retrait fédéral accompagné d'un transfert fiscal compensatoire, a également été présentée. Selon les tenants de cette solution, le financement global (aussi appelé financement en bloc) est une tentative de compromis entre le partage des frais et le retrait pur et simple du gouvernement fédéral de ce secteur. Ce compromis peut ne pas être viable car, tant qu'il existe une loi fédérale prévoyant le financement des services sociaux, le Parlement fédéral est tenu partiellement responsable des régimes provinciaux de services sociaux. Une solution de rechange consiste donc à se retirer complètement du secteur tout en cédant un «espace fiscal» aux provinces. C'est ce que réclament depuis longtemps les gouvernements successifs de la province de Québec.

Étant donné que l'on ne pourrait obtenir l'accord des provinces sur un projet de loi prévoyant une formule globale de financement des services sociaux que si le gouvernement fédéral acceptait de se départir de sommes beaucoup importantes (comme il est proposé dans le projet de loi sur le financement des services sociaux) et comme ces fonds fédéraux ne seraient peut-être pas consacrés aux services sociaux de toute façon, le financement global ne semble pas être pour demain. Puisque, par conséquent, le gouvernement fédéral continuera probablement de pratiquer le partage des frais pendant au moins quelques années, la majorité des membres du Groupe, y compris ceux qui préconisent le financement global, sont disposés à appuyer à titre provisoire une libéralisation du RAPC à l'égard de certains services sociaux. Nous croyons d'ailleurs savoir que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a entrepris des pourparlers avec ses homologues provinciaux au sujet des domaines où il conviendrait en priorité d'accorder aux provinces une plus grande souplesse. *La majorité des membres du Groupe de travail préconise que, au moins à titre provisoire, on assouplisse les conditions posées dans le Régime d'assistance publique du Canada pour le partage des frais des services sociaux dans les secteurs définis comme prioritaires par les ministres fédéral et provinciaux.*

Les écarts entre provinces

Dans presque toutes les provinces, des témoins ont évoqué le problème des écarts de niveau existant entre les provinces en matière d'assistance sociale et de services sociaux. Dans son exposé devant le Group de travail, Mme Monique Bégin a noté la persistance de ces écarts, en dépit du RAPC:

> [Les provinces] les plus pauvres d'entre elles éprouvent de plus en plus de difficulté à assumer leur part des dépenses nécessaires au financement de ces programmes. Du fait de cette disparité économique, le niveau de l'aide financière procurée aux personnes et aux familles ainsi que la gamme des services de bien-être offerts aux Canadiens varient considérablement d'une région à l'autre du Canada étant donné que, dans un cas comme dans l'autre, ce sont les provinces qui établissent les programmes correspondants. Par conséquent, si le Régime d'assistance publique du Canada assure effectivement un accès équitable à l'aide sociale, les prestations et les services ne sont pas uniformes dans l'ensemble du pays[15].

Le Conseil canadien de développement social ajoute:

> ...même aujourd'hui, et malgré l'appui financier considérable consenti par le gouvernement fédéral, de grands écarts existent au niveau provincial entre les niveaux de soutien des revenus et l'accès aux services sociaux et la qualité de ceux-ci...[16]

Ce problème est de toute évidence lié à la question générale des paiements de péréquation fiscale, qui ont pour but de permettre aux provinces d'offrir des services publics raisonnablement comparables, à des taux d'imposition à peu près semblables[17]. Toutefois, dans sa conception actuelle, la péréquation générale égalise seulement les *capacités* fiscales, c'est-à-dire les recettes que les provinces peuvent obtenir grâce à un effort fiscal donné. Si un niveau comparable de services publics se traduit par des *coûts* sensiblement différents d'une province à l'autre, la formule actuelle de péréquation peut donc ne pas permettre d'atteindre l'objectif visé.

Le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme a abordé ce point dans son mémoire: «La base selon laquelle les paiements de transfert sont effectués ne semble guère tenir compte de la diversité des problèmes sociaux et des variations dans le coût des services d'une province à l'autre»[18]. Au chapitre VII, on étudie de façon plus approfondie la mesure dans laquelle cet argument constitue une critique générale de la péréquation à l'égard de toute la gamme des services publics. On considère habituellement que, pour la plupart des services publics, le besoin est à peu près le même quand on fait la moyenne de tous les services, de sorte que, une fois qu'on a donné aux provinces une capacité fiscale équivalente, elles sont automatiquement en mesure d'offrir des services publics comparables. Toutefois, l'assistance sociale diffère de la plupart des services, car on ne peut s'attendre que les besoins soient les mêmes dans toutes les provinces et ce sont justement celles dont la capacité fiscale est la plus faible qui comptent proportionnellement plus de personnes démunies. L'octroi d'une assistance sociale comparable implique dans ces provinces un fardeau fiscal plus lourd, même si la capacité fiscale est la même. Comme le montre le tableau VI-2, le pourcentage d'assistés sociaux est sensiblement plus élevé que la moyenne canadienne à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et au Québec. Naturellement, ces chiffres sont fondés sur une définition des «besoins» propre à chaque province, de sorte qu'on ne peut les considérer que comme donnant une indication approximative de l'inégalité des besoins entre les provinces. *Le Groupe de travail recommande*

> **que les accords fiscaux tiennent compte des différences de coûts entre provinces résultant du volume différent des besoins de versement d'une assistance sociale aux particuliers.**

Une disposition spéciale de ce genre serait particulièrement indiquée du fait que la conjoncture économique peut être en grande partie la cause d'un certain nombre de cas. Des fonds supplémentaires pourraient être accordés à l'aide d'une formule de partage variable des frais du soutien du revenu, comme l'avaient proposé les provinces de l'Atlantique en 1970. Une formule fondée sur le taux de participation à la population active et sur le revenu moyen des particuliers permettrait de déterminer les provinces dont les besoins sont supérieurs et ces provinces verraient leurs dépenses d'assistance sociale partagées à plus de 50 pour cent. Une autre solution consisterait à déterminer le «partage supplémentaire» en se fondant sur la proportion des cas qui résulte de la conjoncture économique, comme l'expose la première partie du

Tableau VI-2

Nombre de cas et prestataires
(Programmes d'aide provinciaux et municipaux, 1977-1978)

	Nombre de cas (moyenne mensuelle)	Nombre de prestataires (moyenne mensuelle)	Prestataires en % de la population	Nombre de prestataires par cas (moyenne mensuelle)
C.-B.	79,510	139,410	5.6%	1.8
Alb.	35,074	82,919	4.3%	2.4
Sask.	15,860	34,360	3.6%	2.2
Man.	22,974	47,954(e)	4.8%	2.1
Ont.	168,302	353,949	4.2%	2.1
Qué.	242,964	456,944	7.2%	1.9
N.-B.	28,024	65,796	9.6%	2.3
N.-É.	20,289	49,616	6.0%	2.4
Î.-P.-É.	2,717	6,847	5.7%	2.5
T.-N.	18,700	49,649	8.8%	2.7
T.N.-O.	1,393	3,824	8.8%	2.7
Yukon	422	859	4.1%	2.0
TOTAL	636,229	1,292,127		
MOYENNE			5.6%	2.0

(e) Estimation.

Source: Rapport de la Conférence interprovinciale des ministres chargés des services sociaux, *Le Régime de sécurité du revenu au Canada* (Secrétariat intergouvernemental canadien, Ottawa, 1980), page 145.

chapitre. Ce partage supplémentaire permettrait de s'assurer que tous les fonds additionnels accordés par le Parlement sont effectivement consacrés aux programmes en question. On pourrait également atteindre un objectif similaire en accordant, en période de difficultés économiques, une subvention supplémentaire pour la création d'emplois. Cette subvention pourrait être versée quand une province tombe au-dessous d'un seuil déterminé d'un indice socio-économique et se combiner, peut-être, à un taux plus élevé de partage des frais, en vue de s'attaquer à la cause des difficultés économiques régionales tout en en atténuant les effets.

Le Groupe de travail a relevé que l'idée d'un accroissement des paiements aux provinces dont les besoins sont plus élevés était accueillie favorablement par les témoins de tous les coins du Canada, ainsi que par la plupart des gouvernement provinciaux. C'est un indice encourageant de la vigueur fondamentale de la fédération que les Canadiens de toutes les provinces soient disposés à venir en aide à ceux qui sont moins bien nantis. Par exemple, M. G. Pawson, du *Saskatchewan Council on Social Planning*, a déclaré devant le Groupe de travail:

> ...Nous devons nous pencher sur certaines inégalités régionales et provinciales sur le plan du revenu économique. Pour ceux-là, j'aimerais peut-être voir une participation accrue du gouvernement fédéral au partage des frais afin d'améliorer la qualité des programmes dans certaines de ces provinces, notamment les provinces de l'Atlantique.[19]

Même si une hausse de la péréquation fournit aux provinces moins bien nanties les moyens d'améliorer leur assistance sociale, tandis qu'un partage variable des frais apporte en plus un encouragement, ni l'une ni l'autre de ces mesures ne garantit la réduction des écarts interprovinciaux d'assistance sociale ou l'établissement de normes nationales minimales, car les provinces gardent un pouvoir de décision discrétionnaire.

Lorsqu'il était ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Marc Lalonde avait déclaré:

> Si l'on admet qu'une juste distribution du revenu puisse contribuer à atténuer la pauvreté, et si l'on reconnaît que c'est servir la cause de l'unité canadienne que de lutter contre une disparité régionale excessive, sans doute conviendra-t-on alors que le Parlement canadien se doit de fixer des «minima

nationaux» pour les niveaux d'allocations et revenus garantis dans le cadre d'un système national de sécurité du revenu.[20]

Le Groupe de travail est d'avis que réduire les écarts interprovinciaux en matière d'assistance sociale et encourager l'établisssement de normes minimales nationales en tenant compte des différences de coût de la vie devraient être un objectif du gouvernement fédéral. Cet objectif donnera une expression et un sens à l'unité nationale. Plusieurs moyens permettraient de l'atteindre.

A long terme, le gouvernement fédéral lui-même pourrait assumer davantage de responsabilité à l'égard des assistés sociaux qui relèvent actuellement des programmes provinciaux. Dans une certaine mesure, cela est déjà le cas avec les allocations familiales universelles, le crédit d'impôt remboursable au titre des enfants et d'autres programmes nationaux. Si l'on développait, à un moment donné, les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté (par exemple le soutien et le supplément de revenu), cela permettrait de réduire les écarts entre provinces, comme cela s'est produit pour les Canadiens âgés de 65 ans et plus. D'autres méthodes seraient envisageables: une participation accrue au partage des frais jusqu'à un niveau minimal d'assistance sociale ou simplement une entente fédérale-provinciale sur ces normes minimales.

Le Groupe de travail reconnaît qu'il s'agit d'une question à régler par des négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et leur laisse le soin de choisir un mécanisme précis en vue de réaliser ces normes nationales. Évidemment, comme on l'a dit précédemment, le mécanisme choisi doit faire en sorte que les provinces où les besoins sont les plus marqués ne soient pas obligées d'assumer un fardeau exagéré.

Pour ce qui des écarts interprovinciaux sur le plan des services sociaux, l'opinion des membres du Groupe dépend en général de leur préférence pour la poursuite du partage des frais, le financement global ou les transferts fiscaux. Ceux qui sont en faveur du partage des frais estiment que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle actif en encourageant la réduction des écarts entre les provinces et l'établissement de minimums nationaux pour les services sociaux de même que pour l'assistance sociale. Ceux qui préfèrent le financement global ou les transferts fiscaux seraient prêts à laisser chaque province décider du niveau des services. Tout le monde, en tout cas, attend le jour où les sommes dont disposent les provinces pour assurer les services sociaux seront plus égales par tête d'habitant.

Le rôle d'initiative du gouvernement fédéral

L'importance de l'impulsion donnée jusqu'à présent par le gouvernement fédéral, en particulier grâce au RAPC, a été soulignée par des organismes sociaux. Dans son mémoire, le Conseil national du bien-être a décrit en ces termes la contribution du gouvernement fédéral à la mise sur pied du système de sécurité sociale du Canada par l'entremise du RAPC:

> Depuis son instauration en 1966 dans le cadre de la lutte du gouvernement fédéral contre la pauvreté, le Régime d'assistance publique du Canada a joué un rôle important dans l'expansion des régimes provinciaux de sécurité sociale, notamment dans les provinces et les régions défavorisées sur le plan économique. Les subventions et l'aide technique du gouvernement fédéral ont permis d'accroître l'éventail et la qualité des services sociaux, notamment pour les études de cas, l'orientation, l'évaluation, les services de consultation, les garderies, les services ménagers à domicile et le bien-être de l'enfance. Les personnes âgées, les handicapés, ainsi que les familles et les enfants pauvres ont bénéficié des programmes de services sociaux.
>
> Le RAPC a également permis d'améliorer sensiblement les programmes provinciaux d'assistance sociale («bien-être»). Il a permis à la plupart des provinces de consolider et de rationaliser divers programmes provinciaux et municipaux de soutien du revenu pour en faire un seul régime uniforme. Aux fins du RAPC, il a fallu mettre au point des procédures d'appel provinciales pour les prestataires mécontents et abolir les conditions de résidence pour l'assistance sociale.[24]

En dehors des consultations et des négociations quotidiennes sur le partage des frais, le gouvernement fédéral peut également jouer un rôle dans des domaines particuliers à développer. La récente conférence nationale sur les pensions ainsi que le centre national d'information sur les garderies constituent des exemples d'initiatives fédérales dans des domaines d'intérêt fédéral et provincial. Les accords fiscaux peuvent être pour le gouverne-

ment fédéral un autre moyen important d'exercer une influence nationale dans des domaines d'intérêt particulier. Par exemple, dans les deux cas, les projets de loi sur les services sociaux prévoyaient un fonds spécial pour permettre aux provinces de construire des installations de réadaptation. Ce fonds, comparable à la caisse d'aide à la santé qui est maintenant presque entièrement utilisée, aurait fortement incité les provinces à développer encore les installations nécessaires à la réadaptation des handicapés.

Plusieurs témoins ont préconisé l'emploi de fonds d'intervention de même nature dans d'autres domaines où des préoccupations se font actuellement sentir. A cet égard, on peut citer notamment le mémoire de l'Association canadienne pour les déficients mentaux:

> Nous estimons que le gouvernement fédéral peut être à l'origine d'un changement qui diminuerait l'importance des services institutionnels dans tout le pays et orienterait les provinces en offrant des incitations à passer d'un modèle institutionnel à un modèle communautaire.
>
> L'ACDM recommande en particulier que le gouvernement fédéral mette à la disposition des gouvernements provinciaux un mécanisme spécial de financement à court terme afin que l'on puisse abandonner plus rapidement les services institutionnels séparés, au profit de services communautaires intégrés.[22]

La majorité des membres du Groupe de travail conviennent que le gouvernement fédéral doit garder les mains libres pour donner l'exemple dans des domaines précis d'intérêt national. *Le Groupe de travail recommande donc*

> **que les accords fiscaux permettent au gouvernement fédéral de faciliter les nouvelles initiatives provinciales dans le domaine de l'assistance sociale et des services sociaux, ou de prendre lui-même de nouvelles initiatives quand le besoin s'en fait sentir.**

Bien entendu, le recours au pouvoir fédéral de dépenser dans le domaine des services sociaux, contrairement aux prestations monétaires d'assistance sociale versées à des particuliers, doit tenir compte de la compétence des provinces dans ce domaine; par conséquent, ce pouvoir doit être utilisé seulement en consultation avec les provinces.

En ce qui concerne les prestations d'assistance sociale versées à des particuliers, le gouvernement fédéral pourrait montrer l'exemple en multipliant les initiatives directes. Une possibilité consisterait à poursuivre la réforme des avantages consentis pour les enfants (allocations familiales, crédit d'impôt remboursable pour enfant et autres mesures fiscales concernant les enfants). Un crédit d'impôt à l'énergie ou d'autres mesures permettant d'utiliser le système fiscal au profit des personnes à revenu faible ou modique comporteraient aussi une participation directe plus marquée du gouvernement fédéral dans la garantie d'un revenu minimum aux actuels bénéficiaires de l'assistance sociale. Naturellement, un système d'appoint au revenu tel que celui qui avait été proposé au cours de l'examen de la sécurité sociale rendrait inutile une bonne partie de l'assistance sociale. Le gouvernement fédéral pourrait administrer ce régime seul ou en collaboration avec les provinces.

Durant les audiences, de nombreuses propositions valables et sérieuses ont été faites au Groupe de travail en vue de la réforme de certains programmes; elles seront étudiées par les ministres concernés. Cependant, le problème du passage, pour les handicapés mentaux et physiques, d'un cadre institutionnel à un système communautaire mérite qu'on s'y arrête. Le Groupe de travail remarque que de nombreux gouvernements provinciaux ont déployé des efforts appréciables de désinstitutionnalisation, mais rencontrent quelques difficultés pendant la période d'adaptation. Cela est dû en particulier au fait que les services institutionnels et communautaires devront se chevaucher pendant un certain temps et que l'expérience acquise dans une province ne pourra pas nécessairement être transmise aux autres provinces. *Le Groupe de travail recommande donc*

> **que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social envisage de créer, après avoir consulté ses homologues provinciaux, un fonds spécial à court terme pour la désinstitutionnalisation, ainsi que d'aider les provinces à poursuivre leur programme de désinstitutionnalisation en leur offrant des compétences techniques nationales.**

Confusion et secret

De nombreux programmes dont les frais sont partagés dans le cadre du RAPC sont administrés par des «tiers». Il s'agit souvent d'organismes non

gouvernementaux, bien qu'ils aient parfois une responsabilité légale (ainsi, la plupart des sociétés d'aide à l'enfance sont constituées en vertu de lois provinciales précises et sont chargées de prendre certaines mesures, par exemple d'appréhender les enfants). Dans certaines provinces, notamment en Ontario, les municipalités jouent un rôle important dans la prestation de l'assistance sociale et des services sociaux.

Les représentants de nombreux organismes ont déclaré au Groupe de travail qu'ils ne savaient pas précisément ce qui pouvait faire l'objet d'un partage des frais au titre du RAPC. Par exemple, le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés a affirmé que les organismes bénévoles et les personnes handicapées avaient besoin davantage de renseignements sur les avantages potentiels du RAPC pour pouvoir bien faire valoir leurs points de vue auprès des gouvernements provinciaux[23].

Dans un ordre d'idée légèrement différent, les municipalités de l'Ontario, chargées de dispenser l'assistance sociale générale et de nombreux services sociaux, se plaignent de ne pas savoir si les dispositions régissant leur financement sont provinciales ou fédérales. Selon les autorités de l'agglomération de Toronto, on leur aurait dit que les municipalités n'étaient même pas autorisées à prendre connaissance des ententes fédérales-provinciales[24]. En conséquence, ces autorités torontoises ne savent pas si les dispositions régissant leurs services doivent se conformer aux exigences du RAPC ou s'il s'agit simplement de règles établies par le gouvernement provincial.

La délimitation du partage des frais au titre du RAPC se trouve essentiellement dans quatre sources. En premier lieu, la loi fédérale constituant le RAPC est le texte fondamental qui autorise le gouvernement fédéral à partager les frais. En deuxième lieu, des règlements d'application sont adoptés par un décret du conseil fédéral de façon à définir plus précisément certains aspects de la loi. En troisième lieu, le gouvernement fédéral et les provinces signent des ententes-cadres. En quatrième lieu, Santé et Bien-être social Canada publie de temps à autres des lignes directrices qui précisent les plafonds jusqu'auxquels s'applique le partage des frais ainsi que des critères détaillés.

La loi et les règlements sont naturellement des documents publics, comme c'est le cas pour n'importe quelle loi du Parlement. Les ententes sont identiques pour toutes les provinces, et la formule type de l'entente a été rendue publique. Il ne s'agit en fait que d'un énoncé de la Loi, auquel s'ajoute la signature des autorités provinciales pour acceptation. Les annexes de l'entente, qui énumèrent les établissements de soins spéciaux et les organismes agréés par la province, diffèrent d'une province à l'autre, et le gouvernement fédéral ne peut les rendre publiques sans l'assentiment de la province. Toutefois, étant donné que ces annexes ne sont que des listes d'organismes, cela ne changerait pas grand-chose à l'impression de confusion ou de secret.

Seules les lignes directrices peuvent présenter des problèmes réels pour le public et les organismes sociaux qui veulent connaître les limites du RAPC. Ces lignes directrices sont une sorte d'outil administratif que l'on a élaboré depuis le début des années 70 pour faire en sorte que le RAPC soit appliqué uniformément dans toutes les provinces. Elles établissent exactement les plafonds du partage des coûts pour chaque service ou élément d'assistance. Elles n'ont généralement pas été rendues publiques jusqu'à présent.

Dans un souci d'information du public et d'éclaircissement au sujet du RAPC, il est souhaitable que la population et les organismes sociaux soient davantage au courant de ce qui peut faire l'objet du partage des frais. *Le Groupe de travail recommande donc*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fasse préparer un guide du Régime d'assistance publique du Canada comprenant toutes les lignes directrices, notes et directives administratives, que ce guide soit rendu public et que l'on prenne des dispositions pour répondre aux questions que le public pourrait poser sur son application.

Responsabilité

La question de la responsabilité a deux facettes: d'un côté, le Parlement est en droit de savoir ce que l'on fait de «son» argent; de l'autre, les électeurs sont en droit de connaître le rôle joué par chaque ordre de gouvernement. Ce dernier aspect correspond précisément à la notion de «visibilité»,

dont il est fait état ailleurs dans le rapport. Ce que le Parlement achète avec l'argent des contribuables fédéraux, ce sont les conditions à respecter par les provinces pour obtenir des fonds du RAPC (si l'on fait abstraction du partage des risques et de l'incitation au développement que constitue le partage des frais). Ces conditions sont les suivantes:

1. absence de restriction fondée sur le lieu de résidence;
2. échange de renseignements financiers et statistiques entre le gouvernement fédéral et les provinces pour les besoins de l'application de la loi;
3. prestation d'une assistance à toute personne nécessiteuse; et
4. instauration de procédures d'appel (pour l'assistance sociale).

De manière générale, le Groupe de travail est satisfait de l'esprit de ces conditions, mais il a pris connaissance des préoccupations exprimées par ceux d'après qui certaines provinces ne satisferaient pas tout à fait à ces conditions. Selon l'Association des avocats de l'aide juridique du Manitoba, la procédure d'appel risque de devenir, dans de nombreuses provinces, un exercice frustrant et inutile pour l'appelant[25], et ce, parce que le gouvernement fédéral et les provinces n'ont jamais fait d'effort mutuel pour définir plus précisément cette procédure. Des arguments analogues ont été présentés au sujet de la prestation d'une assistance à toute personne nécessiteuse. *Le Groupe de travail a pris bonne note de ces préoccupations et recommande*

que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social entreprenne d'examiner dans quelle mesure les provinces satisfont aux conditions du Régime d'assistance publique du Canada et consulte ses homologues provinciaux au sujet d'une définition plus précise de ces conditions.

Le Groupe de travail constate également qu'on ne peut se procurer facilement de sommaire exhaustif des programmes provinciaux dont les frais sont partagés dans le cadre du RAPC. Le Groupe de travail estime qu'un sommaire de ce genre devrait être établi régulièrement de façon que le Parlement et le grand public puissent savoir quels programmes le gouvernement fédéral soutient financièrement dans chaque province. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les conditions prévues dans le Régime d'assistance publique du Canada en matière de renseignements statistiques et financiers soient renforcées afin de faciliter la compréhension des programmes dont les frais sont partagés dans le cadre du Régime.

Le maintien du financement

Comme l'a montré l'étude de son historique, le RAPC est à l'origine de l'essor de l'assistance sociale et des services sociaux au Canada. Cela, la plupart des groupes qui ont comparu devant le Groupe de travail pour présenter des observations sur le RAPC l'ont reconnu, de même que la plupart des gouvernements provinciaux. La première question posée par de nombreux témoins était de demander si l'on envisageait de réduire globalement les fonds destinés aux programmes sociaux. En fait, nombre de mémoires s'employaient tellement à démontrer qu'il ne fallait pas diminuer le financement des programmes sociaux que les propositions concrètes d'amélioration en étaient oubliées. Le mémoire conjoint de l'*Ontario Welfare Council*, du *Committee of Social Planning of of Ontario* et de *PROACT* résume bien les inquiétudes que suscite l'éventualité d'une réduction du financement:

> Toute réduction des crédits destinés à ces programmes [dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du RAPC] pourrait avoir des répercussions considérables sur les services offerts à de nombreux habitants de l'Ontario. Les organismes de services humanitaires seraient dans l'impossibilité de faire face à l'augmentation des besoins et risqueraient de devoir faire des coupes sombres dans les programmes existants. Les municipalités qui ont mis sur pied des programmes à frais partagés seraient obligées de recourir à l'assiette—très insuffisante—de la taxe foncière pour les poursuivre ou alors de réduire ces services, voire de les supprimer. Cependant, ce seraient les particuliers qui en pâtiraient le plus. Pensez seulement à ceux qui seraient touchés: les personnes âgées, les familles monoparentales, les usagers des garderies, les assistés sociaux, les familles nécessiteuses, les enfants maltraités ou négligés. Ce sont là les membres vulnérables de notre société et ceux qui ont le plus besoin qu'on maintienne et qu'on accroisse les services qui leur sont offerts.[26]

Il convient également de remarquer que, si les besoins des Canadiennes constituent réellement une haute priorité pour le gouvernement du

Canada, il faut bien que le financement des programmes sociaux dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du RAPC soit lui aussi hautement prioritaire. En effet, les femmes étant les principales bénéficiaires de l'assistance ou des services offerts au titre de ces programmes, ce sont elles qui ont le plus à perdre si l'on réduit les dépenses des programmes sociaux.[27] Cet argument a été soutenu dans le mémoire présenté au Groupe de travail par M. J. E. Green:

> Il est manifeste que l'assistance sociale et les services sociaux s'adressent maintenant en majeure partie aux femmes et à leurs personnes à charge. Ce groupe constitue environ 83 p. 100 des bénéficiaires de l'assistance sociale et les deux tiers des dossiers d'assistance sociale sont établis au nom d'un chef de famille de sexe féminin.
>
> Quant aux services sociaux, ils s'adressent presque entièrement aux femmes, en ce sens qu'ils visent à régler des problèmes dont il revient traditionnellement aux femmes de s'occuper dans le milieu familial.[28]

Le Groupe de travail partage ces préoccupations et recommande

que l'on ne réduise pas l'effort financier global consenti en faveur des programmes dont les frais sont actuellement partagés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

Le Groupe de travail espère que, une fois que ce point fondamental aura clairement été acquis, il sera possible d'étudier plus à fond les façons d'améliorer les accords fiscaux relatifs à ces programmes, selon les grandes lignes exposées dans ce chapitre.

Notes du chapitre VI

[1] Le très honorable Pierre Elliot Trudeau, *Sécurité du revenu et services sociaux* (Ottawa, 1969), p. 107.

[2] Ibid., p. 67:

> Mesures de soutien du revenu. *On a suggéré que le Parlement et les législatures provinciales devraient avoir les mêmes pouvoirs de faire aux particuliers des versements de soutien du revenu, qu'il s'agisse de subventions démographiques (prestations accordées à toute personne ayant un certain âge ou à tous membres de groupes spécifiés) de mesures de revenu garanti ou encore de prestations équivalant à un impôt négatif sur le revenu.* Cette proposition a été en grande partie acceptée lors de la réunion de la Conférence constitutionnelle de juin 1969, réunion au cours de laquelle «la plupart des délégations sont tombées d'accord pour affirmer que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus ou aux institutions ne devrait faire l'objet d'aucune restriction constitutionnelle». Toutefois... «une province a décidé de réserver sa position sur le sujet jusqu'à ce que l'on ait traité de la répartition des compétences.» (Extrait du rapport sur les conclusions de la réunion de la Conférence constitutionnelle des 11 et 12 juin 1969.)
>
> Chacun sait que l'entente ne s'est pas fait sur la charte de Victoria.

[3] Mémoire présenté au groupe de travail par le Manitoba (mai 1981), p. 22 (en anglais).

[4] Notes pour un exposé de l'honorable Monique Bégin au comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (11 juin 1981) p. 0.

[5] Exposé présenté au groupe de travail par le Conseil national du bien-être social (22 mai 1981), p. 34 et 35 (en anglais).

[6] Mémoire présenté au groupe de travail par le Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés (mai 1981), p. 10 (en anglais).

[7] Mémoire présenté par le Conseil consultatif du Nouveau-Brunswick sur le statut de la femme au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (27 mai 1981), p. 11 (en anglais).

[8] Notes pour un exposé de l'honorable Monique Bégin au comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Ottawa, 11 juin) p. 6.

[9] Parmis les mémoires présentés par des organismes sociaux ou des associations bénévoles, seuls ceux de l'Association des municipalités de l'Ontario et de l'Association des centres de services sociaux du Québec se prononçaient explicitement en faveur du financement global, selon la formule proposée dans le Bill C-55. Quelques autres, comme l'Association canadienne pour les déficients mentaux, n'ont pas pris position dans le débat entre le financement global et le partage des frais. Tous les autres préconisaient le maintien du partage des frais.

[10] Mémoire soumis par le *Social Planning Council of Winnipeg* au groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Winnipeg, mai 1981), p. 5 (en anglais).

[11] J.E. Green, sous-ministre des services sociaux de l'Île-du-Prince-Édouard, *Some Personal Views on the Impact of Federal-Provincial Cost-Sharing Arrangements on the Social Services Field in Prince-Edward Island* (24 avril 1981), p. 7.

[12] Mémoire soumis par la Nouvelle-Écosse au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (28 mai 1981), p. 19 (en anglais).

[13] Témoignage de Mme Pénélope Rowe, directeur exécutif, *The Community Services Council of Newfoundland*, devant le groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (4 mai 1981) (en anglais).

[14] Mémoire soumis par l'Association des municipalités de l'Ontario au groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (14 mai 1981), p. 9 (en anglais).

[15] Notes pour un exposé de l'honorable Monique Bégin au comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Ottawa, 11 juin), p. 5.

[16] Exposé présenté par le Conseil canadien de développement social au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Ottawa, 14 mai 1981), p. 10.

[17] Voir l'exposé du chapitre VII.

[18] L'*égalité de la péréquation*: Mémoire présenté par le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (29 juin 1981).

[19] Témoignage de M. Geoff Pawson, *Saskatchewan Council of Social Planning*, devant le groupe de travail (21 mai 1981) (en anglais).

[20] L'honorable Marc Lalonde, *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* (Ottawa, 1973), p. 00.

[21] Conseil national du Bien-être social, présentation au Groupe de travail (22 mai 1981), p. 26 (en anglais).

[22] Association canadienne pour les déficients mentaux, présentation au Groupe de travail (9 juin 1981), p. 4-5 (en anglais).

[23] Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés, présentation au Groupe de travail (Toronto, 1981), p. 11 (en anglais).

[24] *Municipality of Metro Toronto*, mémoire présenté au Groupe de travail (28 avril 1981), p. 2 (en anglais).

[25] *Legal Aid Lawyers' Association of Manitoba*, mémoire présenté au Groupe de travail (20 mai 1981), p. 10 (en anglais).

[26] Pages 3 et 4 du mémoire commun du *Ontario Welfare Council*, du *Committee of Social Planning Councils of Ontario* et de PROACT. PROACT est un regroupement d'organismes bénévoles de service humanitaire de l'Ontario comprenant: *Ont. Div. Victorian Order of Nurses; Ont. Div. Red Cross Society; Ont. Association for the Mentally Retarded; Ontario Mental Health Association; Ontario Association of Children's Mental Health Centres; Ont. Div. Salvation Army; Ont. Association of Pressional Social Workers; Ontario Association of Family Service Agencies; Ontario Federation for the Cerebral Palsied; Ontario March of Dimes; Ont. Div. Elizabeth Fry Society; Ont. Div. John Howard Society*; et le *Committee of Social Planning Councils of Ontario.*

[27] L'égalité et la péréquation, mémoire présenté par le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (29 juin 1981), p. 2.

[28] J. E. Green, sous-ministre des services sociaux de l'Ile-du-Prince-Edouard «*Some Personal Views on the Impact of Federal-Provincial Cost-Sharing on the Social Services Field in P.E.I.*» *(24 avril 1981) p. 3-4.*

Chapitre VII

LA PÉRÉQUATION

Introduction

Le programme fédéral de paiements de péréquation aux gouvernements provinciaux est l'une des clés de voûte du fédéralisme canadien. Ce programme, qui en est maintenant à sa vingt-cinquième année d'existence, a été présenté diversement par les témoins qui ont comparu devant le Groupe de travail comme le «ciment» qui lie les éléments de la fédération, le «lubrifiant» du régime fédéral ou l'un des «piliers» de la Confédération. Il constitue maintenant un élément si fondamental au Canada qu'un article intitulé «Péréquation et inégalités régionales» figure à la Partie III de la résolution constitutionnelle de 1981. Ce court article mérite d'être reproduit intégralement.

35. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à:

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

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

Etant donné que les dispositions législatives régissant la péréquation viennent à expiration le 31 mars 1982, il faut absolument adopter de nouvelles mesures d'ici là. C'est dans cet état d'esprit que le Groupe de travail a abordé cette question.

En envisageant l'avenir des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, le Groupe de travail a pris pour acquis que le maintien du principe de péréquation était au cœur de tout régime fédéral viable. Aucun des éléments portés à notre attention n'a remis en cause ce postulat essentiel. Plus précisément, *le Groupe de travail a conclu que le principe de la péréquation devait continuer d'être mis en pratique sous forme de paiements faits directement par le gouvernement fédéral aux provinces, et ce, sans condition.*

Certains ont déclaré devant le Groupe de travail que des transferts directs aux particuliers d'une ampleur suffisante rendraient inutiles les paiements de péréquation aux provinces. Nous avons jugé que cet argument ne tenait pas compte de la différence fondamentale qui existe entre les biens et services privés, habituellement offerts sur le marché, et les biens et services publics, fournis par l'Etat. Les transferts aux particuliers et les divers programmes de soutien du revenu peuvent certes contribuer au pouvoir d'achat des particuliers, mais ils n'assurent pas aux gouvernements provinciaux la capacité d'offrir des services publics convenables sans recourir à des taux d'imposition trop lourds. C'est pour cela que des transferts de péréquation aux provinces sont nécessaires; ils servent en fait à égaliser l'avantage net tiré par les rési-

dents de chaque province des activités du secteur public.

La proposition de paiements inconditionnels repose sur la simple conviction qu'il faut respecter les différences de situation et de priorité des habitants des diverses provinces, ainsi que de leurs gouvernements élus. Péréquation ne veut pas dire uniformité, soit de l'ensemble des programmes offerts dans une province, soit de l'ensemble des recettes destinées à les financer. Dans les cas où le gouvernement s'estime fondé par des intérêts nationaux particuliers à influer sur les décisions provinciales, des subventions conditionnelles peuvent être justifiées. Pour les besoins de la péréquation, une subvention inconditionnelle permettant de porter une capacité fiscale insuffisante au niveau voulu pour financer des services publics comparables est la seule chose qui soit nécessaire.

Le Groupe de travail juge important de ne pas confondre le but des paiements de péréquation avec les autres objectifs de redistribution. On peut, certes, s'efforcer de procéder à une certaine redistribution entre les particuliers afin de réduire les disparités de revenu personnel. Il est vrai, également, que divers mécanismes de partage des recettes peuvent être proposés afin de réduire les inégalités de recettes provinciales. Cependant, la péréquation a pour objet propre d'assurer une capacité fiscale qui permette d'offrir des niveaux raisonnablement comparables de services publics. L'existence d'un «dualisme fiscal», c'est-à-dire d'une situation où certaines provinces ont de manière persistante une capacité fiscale supérieure au niveau auquel les paiements de péréquation portent les provinces défavorisées, ne prouve pas que l'objectif de la péréquation n'a pas été atteint. La péréquation vise à porter la capacité fiscale de toutes les provinces non pas à un niveau identique, mais au niveau de la capacité fiscale moyenne dans le pays, sans que cela empêche certaines provinces de dépasser cette moyenne.

Enfin, la péréquation n'est pas conçue non plus pour éliminer ni réduire directement les inégalités entre régions en matière d'activité ou de résultats économiques. Divers programmes et mécanismes de développement et d'adaptation économiques sont en place dans le but de promouvoir la meilleure utilisation possible des ressources dans tout le pays et, ainsi, de réduire les inégalités d'activité économique. Les services publics rendus possibles par les paiements de péréquation contribuent, à terme, à ce but, en assurant à tous les citoyens de meilleurs services de santé, d'enseignement et d'aide sociale. Les paiements de péréquation ont pour objectif propre de compenser les disparités de capacité fiscale provinciale—lesquelles ont en partie pour origine des inégalités de puissance et d'activité économiques—et non d'éliminer ces disparités.

Si nous insistons autant sur la définition de cet objectif, c'est que certaines des critiques adressées actuellement au programme de péréquation reflètent une conception erronée de sa finalité. *En résumé, le Groupe de travail considère le programme de péréquation comme un élément permanent du fédéralisme canadien, qui prend la forme de sommes versées directement et sans condition par le gouvernement fédéral aux provinces et doit être suffisant pour garantir à toutes les provinces une capacité fiscale qui leur permette d'assurer un niveau comparable de services publics, à des taux comparables d'imposition.* Les paiements de péréquation permettent donc de séparer la responsabilité de gestion et de prestation des biens et services publics, d'une part, et le pouvoir direct de prélever des recettes, d'autre part. Ils permettent à des provinces qui ont des capacités fiscales différentes de fournir des services publics à peu près comparables sans devoir recourir à des taux d'imposition trop lourds.

Les paiements de péréquation réprésentent donc, dans un sens, une entorse au principe de la responsabilité fiscale, selon lequel chaque autorité doit être, dans la mesure du possible, responsable du prélèvement des recettes nécessaires au financement de ses propres programmes. De manière plus générale, ce principe se rattache au thème central de ce rapport, à savoir la nécessité pour les gouvernements d'assurer pleinement leur responsabilité financière envers le public, dans leurs domaines respectifs de compétence.

Le Groupe de travail concilie ce principe général et son adhésion au programme de péréquation par le fait que ce dernier bénéficie uniquement aux provinces dont la capacité fiscale est globalement insuffisante. Les paiements de péréquation n'impliquent pas un déséquilibre fiscal global entre le gouvernement fédéral et les provinces prises dans

leur ensemble. Par conséquent, ils ne sauraient être remplacés par un transfert de points d'impôt destiné à rendre inutile le maintien de transferts fédéraux en espèces aux provinces. Par conséquent, la nécessité des paiements de péréquation prime le principe général de responsabilité financière. Même si elle n'a jamais été explicitée jusqu'ici, cette hiérarchisation est conforme aux accords passés et actuels.

C'est en tenant compte de cette limitation générale que le Groupe de travail a abordé le problème fondamental du programme de péréquation en ce moment particulier de l'histoire du Canada: la répartition inégale des recettes tirées des ressources naturelles. Depuis le début des années 60, mais plus particulièrement depuis le «choc pétrolier» de 1973, il est apparu que la répartition extrêmement inégale de ces recettes risquait de soumettre à des tensions considérables la structure fédérale, en général, et le système de péréquation, en particulier. Une bonne partie des débats du Groupe de travail au sujet de la péréquation a été consacrée à la solution de ce problème. Les options vont d'une exclusion pure et simple de ces recettes, dans la formule de péréquation, à des propositions qui les rendraient plus accessibles au gouvernement fédéral pour lui permettre de financer un programme de péréquation considérablement étendu, en passant par divers mécanismes de participation provinciale à la péréquation ou de partage direct des recettes entre les provinces. La préférence du Groupe de travail va à des propositions qui feraient entrer dans la péréquation les recettes provenant des ressources naturelles, tout en assortissant la croissance globale du programme de certaines limites. Nous avons estimé simultanément que les projets de «banque de sécurité énergétique» méritaient d'être étudiés, dans le contexte général de l'établissement des prix de l'énergie. (A cet égard, la proposition du Premier ministre Blakeney, de la Saskatchewan, présente un intérêt particulier puisqu'elle émane du gouvernement d'une province riche en énergie.) Nous reviendrons sur cette question au dernier chapitre du rapport.

Le Groupe de travail a également envisagé la possibilité de faire entrer dans la formule de péréquation les rentes en matière d'hydro-électricité, qui sont transmises au consommateur sous forme de tarifs inférieurs au prix du marché. Le Conseil économique du Canada a effectué des recherches considérables sur l'évaluation de ces rentes. Les résultats de ces travaux, exposés dans la présentation du Conseil, ont été examinés par le Groupe de travail. Notre conclusion est que, même s'il est théoriquement justifié d'inclure dans la formule de péréquation au moins une partie de ces rentes imputées, il faudrait être plus familiarisé avec leur mesure avant d'en tenir compte dans le calcul des droits provinciaux de péréquation. *Le Groupe de travail conclut donc que ces rentes ne devraient pas être incluses dans la formule de péréquation de la période 1982-1987, mais que des recherches plus approfondies devraient être menées à ce sujet en prévision de la négociation des ententes des années 1987-1992.*

Contexte

Avant d'aborder certaines des questions précises liées à la péréquation, il serait utile de décrire le fonctionnement de la formule actuelle de calcul des paiements de péréquation. L'idée de départ en est simple, mais la multiplicité des assiettes fiscales et des aménagements au niveau des résultats introduisent une certaine complexité. En voici le mécanisme.

Il est supposé que les sources de revenu à la disposition de toute province sont celles qui permettent actuellement à n'importe laquelle des provinces du Canada de se procurer des recettes. Il convient alors de définir l'assiette sur laquelle est établie la recette. Par exemple, l'assiette de la taxe de vente est la valeur des ventes au détail passibles de la taxe; l'assiette de la taxe sur le carburant diésel est le volume du carburant vendu, et ainsi de suite. (Si la détermination de l'assiette peut parfois être relativement difficile, le principe en est par contre bien clair.)

La répartition des assiettes fiscales entre les provinces diffère selon les sources de revenu. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, l'Ontario occupe depuis toujours une forte proportion de l'assiette, tandis que Terre-Neuve en a une faible partie; pour les recettes pétrolières et gazières, l'Alberta possède une importante proportion de l'assiette, tandis que l'Ontario n'en n'a à peu près aucune. Dans la formule de péréquation, la

capacité fiscale d'une province à l'égard d'une source particulière de revenu—c'est-à-dire sa capacité d'en tirer des recettes—est exprimée par le pourcentage de l'assiette nationale représenté par la province pour cette source. Ce pourcentage est ensuite comparé à la part de la population nationale représentée par la province. Par exemple, une province qui compte 10 pour cent de la population canadienne mais seulement 8 pour cent des ventes au détail au Canada est censée avoir une *insuffisance* de capacité fiscale à l'égard de la source de revenu représentée par la taxe sur les ventes au détail. Si la même province représentait 12 pour cent des ventes au détail, on dirait qu'elle a un *excédent* de capacité fiscale. Si elle représentait 10 pour cent des ventes au détail—soit la même proportion que sa part de la population nationale—elle aurait une capacité fiscale égale à la *moyenne nationale.*

Si la taxe sur les ventes au détail était la seule source de revenu à la disposition des provinces, celles d'entre elles qui auraient une insuffisance de capacité fiscale à l'égard des ventes au détail ne pourraient offrir à leurs citoyens un niveau de service public égal à la moyenne nationale sans appliquer un taux de taxation supérieur au taux moyen de l'ensemble des provinces. Le gouvernement fédéral devrait alors leur verser un paiement de péréquation pour porter leur capacité fiscale au niveau de la moyenne nationale. Si l'on voulait que ces provinces se retrouvent dans la même situation que celles dont la capacité fiscale est égale à la moyenne nationale, le paiement de péréquation, dans le cas pris pour exemple, devrait être égal aux *recettes supplémentaires* que ces provinces tireraient des ventes au détail a) si leur part des ventes nationales au détail était égale à leur part de la population nationale et b) si le taux auquel elles taxent les ventes au détail était égal au taux moyen national. Une opération algébrique simple montre que ces *recettes supplémentaires* sont égales au produit de l'ensemble des recettes provinciales tirées de la taxe sur les ventes au détail par l'insuffisance de capacité fiscale de la province—c'est-à-dire la différence entre sa part de la population et sa part des ventes au détail. C'est exactement de cette façon que les droits de péréquation d'une province sont calculés à l'égard de l'assiette fiscale constituée par les ventes au détail. Si la province a une insuffisance de capacité fiscale à l'égard de la taxe de vente, le droit de péréquation calculé est positif. Si sa capacité fiscale est excédentaire, le droit est négatif.

Ce calcul est effectué pour chacune des 29 catégories de recettes définies dans la formule actuelle de péréquation comme des sources de revenu dont au moins certaines provinces tirent des recettes. On fait la somme algébrique de tous les droits positifs et négatifs pour chaque province et, lorsque le résultat net est positif, la province reçoit du gouvernement fédéral un paiement égal à ce total. Il faut remarquer que, même si seules les sources provinciales de revenu sont prises en compte dans cette formule, il n'y a aucune redistribution des recettes provinciales. Le gouvernement fédéral fait des paiements grâce aux recettes que lui fournissent les contribuables de tout le Canada, mais les recettes provinciales ne sont pas touchées. La capacité fiscale des provinces qui enregistrent une insuffisance globale est portée au niveau de la moyenne nationale, tandis que les provinces dont la capacité fiscale globale nette est excédentaire ne sont pas touchées et restent donc au-dessus de la moyenne nationale. Le fonctionnement de la formule actuelle est décrit plus en détail à l'annexe VII-A, qui donne un exemple de calcul complet à l'égard d'une province particulière et d'une seule source de revenu, ainsi que la liste des 29 sources de revenu et assiettes fiscales.

La formule de péréquation soulève plusieurs questions importantes, qui devront être abordées dans les négociations fiscales à venir. C'est à leur examen qu'est consacré le reste du chapitre.

Définition de la population

Etant donné que la part de la population nationale représentée par une province est l'un des facteurs clés de la formule de péréquation, il faut que les chiffres de population qui servent au calcul des paiements soient aussi exacts que possible. Les chiffres utilisés dans le passé ainsi qu'à l'heure actuelle sont les estimations officielles de la population établies par le statisticien en chef du Canada.

Le problème du *sous-dénombrement au recensement* a des répercussions financières considérables pour les provinces qui bénéficient de la péréquation. Il provient de l'omission involontaire d'une faible proportion de la population lors d'un recensement. Il existe des moyens pour évaluer l'ampleur du sous-dénombrement. L'une de ces techniques, appelée contre-vérification des dossiers (CVD), a été employée au Canada pour évaluer le nombre de personnes oubliées dans les recensements de 1966, 1971 et 1976; elle servira de nouveau à l'occasion du recensement de juin 1981. Elle permet de donner aux utilisateurs des données du recensement une idée de l'ordre de grandeur de cette catégorie d'erreur.

La question que soulève le sous-dénombrement est la suivante: les chiffres de population utilisés dans la formule de péréquation devraient-ils être corrigés pour tenir compte du sous-dénombrement? Il s'agit d'une question importante, puisque des centaines de millions de dollars pourraient être en jeu au cours de la période 1982-1987. La CVD consécutive au recensement de 1976 a indiqué qu'environ 477,000 personnes n'avaient pas été recensées dans le pays. Une proportion relativement forte de ces personnes vivaient en Colombie-Britannique ou au Québec, et un pourcentage légèrement supérieur à la moyenne au Nouveau-Brunswick. D'après le statisticien en chef, lorsqu'on corrige la répartition interprovinciale de la population pour tenir compte du sous-dénombrement, les chiffres obtenus sont plus susceptibles que les données non corrigées de correspondre à la vraie répartition, non connue. Le statisticien en chef a toutefois exprimé des doutes sur l'utilisation de chiffres corrigés dans les conditions actuelles. Il étaye son avis par un certain nombre d'arguments, notamment le fait que les estimations du sous-dénombrement au recensement de 1981 ne sont pas encore connues et qu'elles pourraient bien différer de celles de 1976, auquel cas on ne pourrait dégager un profil général de sous-dénombrement. Les résultats de la CVD pour le recensement de 1981 seront disponibles à la fin de 1982. *Le Groupe de travail recommande donc*

que, si les résultats de la contre-vérification des dossiers relative au recensement de 1981 indiquent un profil de sous-dénombrement analogue à celui du recensement de 1976, le gouvernement fédéral utilise dans le calcul des paiements de péréquation les chiffres de population corrigés en fonction du sous-dénombrement au recensement.

Différences de coûts et de besoins

On entend parfois dire que le système actuel de péréquation laisse à désirer parce qu'il ne prend en considération que les inégalités de recettes entre les provinces, sans tenir compte des inégalités de dépenses. Ces dernières sont dues aux différences observées d'une province à l'autre au niveau des coûts unitaires ainsi que du volume de certains services. La Colombie-Britannique, par exemple, fait valoir depuis longtemps qu'un kilomètre de route coûte plus cher à construire et à entretenir dans les Rocheuses qu'en Saskatchewan ou au Manitoba. Ces dernières provinces pourraient rétorquer que, s'il est vrai que les routes coûtent moins cher à constuire chez elles, leur situation économique et géographique entraîne en revanche des besoins supérieurs à la moyenne en matière de réseau routier, c'est-à-dire que le nombre de kilomètres de route par habitant doit y être plus élevé que dans la plupart des autres provinces. Les mêmes arguments pourraient être invoqués pour de nombreux autres services provinciaux.

Etant donné que le but de la péréquation est de permettre aux provinces de fournir à leurs habitants un niveau raisonnablement comparable de services publics moyennant un niveau raisonnablement comparable d'imposition globale, il semblerait opportun de tenir compte des différences de coûts et de besoins entre les provinces dans le calcul des paiements de péréquation. En fait, c'est précisément dans cet esprit qu'était conçu le système de «subventions d'après la norme nationale» proposé par la commission Rowell-Sirois.

Le problème, cependant, est de mesurer les coûts et les besoins des provinces dans des conditions comparables. Plusieurs provinces ont recommandé que les paiements de péréquation tiennent compte de ces facteurs, mais aucune n'a proposé de solution précise à ce problème de mesure, qui paraît considérable.

Le Groupe de travail n'est pas en mesure pour le moment de présenter des recommandations sur la manière dont les problèmes de mesure des coûts et

des besoins des provinces pourraient être résolus; *il conclut donc que, pour l'instant, les paiements de péréquation devraient continuer d'être calculés uniquement en fonction des inégalités de capacité fiscale entre les provinces.* Toutefois, nous pressons les comités techniques de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de poursuivre leurs travaux sur les méthodes qui pourraient permettre de tenir convenablement compte des différences de coûts et de besoins dans une formule de péréquation faisant appel principalement à une mesure de la capacité fiscale.

Méthode du «régime fiscal représentatif»

Comme nous l'avons expliqué, les paiements de péréquation dus à une province dépendent essentiellement de sa capacité de recettes ou, plus exactement, de la façon dont sa capacité de recettes se compare à la capacité moyenne de l'ensemble des provinces. La capacité fiscale est l'élément clé dans le calcul des paiements de péréquation. La façon dont elle est mesurée est par conséquent extrêmement importante et doit faire l'objet d'une réévaluation périodique.

Il existe essentiellement deux façons de mesurer la capacité fiscale d'une province: la méthode dite du «régime fiscal représentatif» et la méthode «macroéconomique». Dans le premier système, on s'efforce de mesurer la capacité fiscale à la lumière des impôts et taxes effectivement perçus par la province. Le problème est que, si cette mesure doit être effectuée d'une manière uniforme dans toutes les provinces, ces dernières ont des régimes fiscaux différents, certaines recourant plus que d'autres à des catégories données d'impôts ou de taxes. C'est pour contourner ce problème que la notion de «régime fiscal représentatif» a été mise au point. Le régime est «représentatif» des dix régimes fiscaux en place dans les provinces: chacune des grandes sources de revenu exploitées par les provinces est considérée à part et la capacité de recettes de chaque province est mesurée à l'égard de chaque source. La capacité globale d'une province, selon cette méthode, est égale à la somme des capacités relatives à chacune des sources de revenu comprises dans le régime fiscal représentatif. C'est la méthode employée depuis 1967 pour calculer les paiements de péréquation.

La méthode macroéconomique consiste à déterminer la capacité fiscale d'une province sans égard aux impôts ou taxes qu'elle perçoit effectivement. Le calcul est basé dans ce cas sur une mesure globale du revenu ou de la production—l'hypothèse étant que tous les impôts et taxes sont finalement assis sur le revenu ou la production engendrés par l'économie et que la valeur de ce revenu ou de cette production reflète bien la capacité fiscale globale d'une province. Dans une formule macroéconomique, on fait la somme des recettes de toutes provenances. Les droits de péréquation sont calculés un peu de la même façon que dans le régime fiscal représentatif, à ceci près qu'on effectue un seul calcul—au lieu de dix, quinze ou vingt-neuf.

Il est certain que la méthode macroéconomique présente des avantages importants. Elle est beaucoup plus facile à administrer que celle du régime fiscal représentatif, puisqu'il n'est plus nécessaire de classer les recettes provinciales par grande source de revenu—tâche qui comporte parfois des jugements arbitraires—ni de définir une assiette pour chaque source. Un autre avantage est que cette méthode élimine la «tentation»—à laquelle des provinces sont soumises dans le régime fiscal représentatif—d'aménager leurs impôts de manière à accroître les droits de péréquation. (Rien ne permet cependant de supposer que les provinces qui bénéficient de la péréquation laissent le désir d'accroître leurs droits de péréquation influer sur leurs décisions en matière fiscale.)

La méthode macroéconomique s'accompagne aussi d'inconvénients importants. Son principal défaut, peut-être, est de tenir compte non pas des éléments que les provinces imposent *effectivement* mais de ceux qu'elles *pourraient* imposer. Si la péréquation visait à égaliser la capacité fiscale des provinces, sans plus, la méthode macroéconomique aurait quelque justification. Or, le but du programme est de permettre à toutes les provinces d'offrir un niveau comparable de services publics. La formule de péréquation doit donc être liée aux décisions que prennent effectivement les provinces en matière d'imposition plutôt qu'à celles qu'elles pourraient prendre.

La distinction est importante, car les inégalités de capacité fiscale entre les provinces sont plus marquées lorsqu'on les évalue en regard des impôts et taxes effectivement établis que si on les mesure

Tableau VII-1

Estimations des paiements de péréquation découlant d'une formule macroéconomique et d'une formule de régime fiscal représentatif, toutes les recettes provinciales et municipales étant égalisées, d'après les données de 1980-1981.

(en millions de dollars)

Droits de péréquation avec:	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	TOTAL
a) Formule macroéconomique*	469	97	548	475	1,107	(-230)	243	74	(-2,117)	(-592)	3,013
b) Régime fiscal représentatif	512	122	659	568	2,885	(1,433)	509	(-401)	(-5,193)	(-739)	5,255**

* Basée sur le produit provincial net corrigé au coût des facteurs.
** Non compris les droits de l'Ontario.

Source: Conseil économique du Canada (à partir de données fournies par le ministère fédéral des Finances).

de manière plus générale, par exemple en fonction du revenu provincial ou du produit provincial brut. Cela tient au fait que les matières imposables les plus lourdement taxées par les provinces—par exemple les revenus, les ventes au détail ou les biens immeubles—sont réparties de manière plus inégale dans le pays que des agrégats tel que le revenu des particuliers ou le produit brut. Une formule macroéconomique se traduirait donc vraisemblablement par des paiements de péréquation nettement moins élevés, dans l'ensemble, qu'avec la méthode employée actuellement. Le tableau VII-1 permet de comparer les paiements estimatifs de péréquation que produirait une formule macroéconomique à ceux que donne une formule basée sur le régime fiscal représentatif, lorsque toutes les recettes provinciales et municipales sont égalisées.

Un autre problème auquel donne lieu la méthode macroéconomique est qu'elle nécessite le calcul d'un agrégat comparable au Produit intérieur brut par province. Bien que Statistique Canada produise des chiffres de ce genre dans ses comptes économiques des provinces, les données sont considérées comme «expérimentales» et ne semblent pas encore suffisamment au point pour pouvoir servir dans une formule de péréquation de genre macroéconomique.

Compte tenu de toutes ces considérations, le Groupe d'étude a conclu que pour la péréquation la méthode du régime fiscal représentatif est supérieure, sur le plan conceptuel, à la méthode macroéconomique, parce qu'elle mesure la capacité fiscale d'une façon qui reflète mieux les pratiques fiscales des provinces. *Le Groupe de travail recommande par conséquent*

que la méthode du régime fiscal représentatif soit maintenue pour le calcul de la péréquation dans les ententes fiscales de la période 1982-1987.

Étudiant la classification des recettes actuellement employée pour la péréquation, le Groupe de travail a remarqué que, si les impôts fonciers prélevés aux fins scolaires (couramment appelés «taxes scolaires») étaient inclus dans la formule, ce n'était pas le cas pour les impôts fonciers destinés aux municipalités (les «taxes municipales»). L'exclusion de ces derniers diminue le caractère «représentatif» du régime utilisé pour évaluer la capacité fiscale des provinces. Elle crée aussi un problème particulier lorsqu'une province décide de réaménager la fiscalité locale. Une province peut par exemple accroître ou diminuer les taxes scolaires et apporter des modifications compensatoires aux taxes municipales. Cela influe sur les droits de péréquation en modifiant le produit des taxes scolaires qui, selon la formule actuelle, sont soumises à péréquation. (C'est précisément ce qui est arrivé en 1980, lorsque le Québec a modifié sa fiscalité foncière. Les changements n'ont pas influé sur le volume global des impôts fonciers prélevés dans la province, mais ils ont entraîné une forte baisse des recettes à égaliser, car ils consistaient en une diminution des taxes scolaires—incluses dans la formule—et en un relèvement des taxes municiples—exclues de cette dernière. Le résultat fut que les six provinces qui avaient des droits positifs de péréquation à l'égard des taxes scolaires les ont vus diminuer sensiblement.)

De toute évidence, les résultats de la formule de péréquation ne devraient pas dépendre de l'importance relative qu'une province choisit de donner

aux impôts fonciers municipaux et scolaires. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les impôts fonciers d'ordre municipal soient entièrement inclus dans la formule de péréquation.

Il ressort du tableau VII-2 que toutes les provinces qui bénéficient actuellement de la péréquation verraient augmenter leurs droits totaux si les taxes municipales étaient inclues. L'effet serait peu sensible sur la Saskatchewan. Dans le cas de l'Ontario, si la province n'était pas exclue de la péréquation par la disposition spéciale relative au revenu des particuliers (dont nous recommandons l'abolition, dans la suite de ce chapitre), les droits globaux de péréquation seraient sensiblement réduits par l'incorporation des taxes municipales. La raison en est que les droits globaux à péréquation d'une province sont égaux à la somme algébrique des droits positifs et négatifs calculés à l'égard de toutes les catégories de recettes faisant partie du régime fiscal représentatif. Disposant d'une assiette importante en matière d'impôts fonciers par rapport aux autres provinces, l'Ontario a une capacité fiscale excédentaire à ce chapitre, ce qui diminue ses droits globaux de péréquation.

Les recettes tirées des ressources naturelles

Les paiements de péréquation imputables aux recettes tirées des ressources naturelles ont augmenté considérablement depuis dix ans. La raison en est double. D'abord, le montant absolu de ces recettes a monté en flèche, principalement à cause du renchérissement du pétrole et du gaz depuis 1973. Ensuite, et surtout, les ressources pétrolières et gazières sont réparties de façon très inégale entre les provinces; ainsi, comme ces ressources sont concentrées dans les trois provinces situées les plus à l'ouest, chacune des sept autres provinces dispose d'une proportion extrêmement faible, voire nulle, de l'assiette correspondante. Cela signifie que chacune de ces provinces a une insuffisance considérable de capacité fiscale à l'égard de ces recettes. (En d'autres termes, leur part de la production de pétrole et de gaz au Canada est de loin inférieure à leur part de la population canadienne.) Comme nous l'avons mentionné, plus l'insuffisance de capacité fiscale d'une province est marquée à l'égard d'une source particulière de revenu, plus les droits de péréquation correspondant à cette source sont élevés. Comme les insuffisances de capacité fiscale sont plus prononcées en matière de recettes pétrolières et gazières que, par exemple, d'impôts sur le revenu des particuliers, chaque dollar de recettes pétrolières et gazières pris en compte dans la formule de péréquation engendre des paiements de péréquation plus importants qu'un dollar d'impôt sur le revenu des particuliers.

La formule actuelle de péréquation repose sur le postulat voulant que les provinces ne perçoivent des recettes que dans le but de financer des services publics et que, par conséquent, leurs recettes reflètent leurs besoins de dépenses. Dans la mesure où les recettes tirées des ressources naturelles par les trois provinces situées le plus à l'ouest reflètent leur bonne fortune plutôt que l'intention de leurs

Tableau VII-2

Estimations et projections du coût de la péréquation des impôts fonciers municipaux, (1979-1980 à 1984-1985)

(en millions de dollars)

Exercice	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.*	Man.	Sask.	Alb.*	C.-B.*	TOTAL
1979-1980 (estimations)	47.7	9.7	54.0	47.1	141.1	-132.0	7.4	-1.4	-118.8	-54.7	±307.0
1980-1981 (estimations)	58.3	11.8	64.8	57.1	157.2	-164.7	4.8	-2.2	-132.0	-55.3	±354.1
1981-1982 (estimations)	64.6	12.9	70.8	62.7	160.8	-193.2	1.6	-2.4	-129.2	-48.5	±373.4
1982-1983 (projections)	75.3	14.8	82.2	74.5	175.2	-157.0	10.3	0.3	-205.9	-69.7	±432.6
1983-1984 (projections)	85.6	16.5	92.6	85.0	184.3	-147.2	14.0	2.1	-254.8	-78.0	±480.0
1984-1985 (projections)	96.7	18.4	103.7	96.6	192.2	-131.5	18.3	4.4	-312.3	-86.6	±530.4

* À noter que, comme l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ne reçoivent pas de paiements de péréquation, les valeurs négatives figurant ici ne réduisent pas les dépenses fédérales de péréquation.

Source: Ministère fédérale des Finances.

gouvernements de fournir des services à leurs habitants, le postulat précédent ne tient plus, et il convient de limiter la prise en compte de ces recettes. Cette limitation consiste actuellement à n'inclure que la moitié des recettes provenant des ressources non renouvelables, à ne tenir aucun compte des cessions de terrains pétrolifères et gazifères et à stipuler que la péréquation correspondant aux recettes tirées des ressources de tous genres ne peut dépasser le tiers de la péréquation totale. Si ces restrictions n'avaient pas été posées, la formule aurait entraîné une «surpéréquation»—c'est-à-dire que les provinces bénéficiaires auraient été en mesure d'offrir un niveau plus que raisonnable de services publics, aux frais du gouvernement fédéral.

La question qui se pose donc est de savoir si ces restrictions devraient être maintenues sous leur forme actuelle pendant la période 1982-1987 ou s'il convient de les modifier. Pour y répondre, il faut tenir compte de plusieurs facteurs:

1. le montant des recettes que les ressources naturelles procureront aux provinces productrices de pétrole et de gaz au cours des prochaines années (et qui dépendra largement de l'issue des négociations en cours entre l'Alberta et le gouvernement fédéral, des prix intérieurs et mondiaux du pétrole et du gaz ainsi que du volume de la production d'hydrocarbures);
2. la part de ces recettes qui servira à financer des services provinciaux «normaux»;
3. le ou les facteurs en fonction desquels les recettes provenant des ressources sont égalisées (comme il a été mentionné, si le facteur servant à déterminer la capacité de recettes pétrolières et gazières d'une province était, par exemple, le revenu des particuliers ou celui des entreprises plutôt que la production de pétrole et de gaz, les droits de péréquation correspondant à ces recettes seraient moindres);
4. la nécessité pratique d'éviter au gouvernement fédéral des augmentations brutales et marquées de la facture totale de péréquation; et
5. les recettes dont le gouvernement fédéral doit disposer pour pouvoir financer le programme de péréquation.

Le Groupe de travail ne présente pas de recommandations précises sur la prise en compte des recettes provenant des ressources naturelles parce qu'on ne sait pas comment certains de ces facteurs, en particulier la répartition des recettes pétrolières entre les gouvernements fédéral et provinciaux, risquent d'évoluer au cours des quelques prochaines années. *Nous estimons cependant que les décisions qui seront prises à ce sujet devront s'inspirer des principes suivants:*

1. Ne devrait être prise en compte dans la formule de péréquation, au plus, que la partie des recettes tirées des ressources naturelles qui est utilisée à des fins budgétaires, c'est-à-dire que devrait être exclue au moins la partie mise de côté dans des fonds du patrimoine non budgétaires.
2. Dans la mesure où les provinces riches en ressources naturelles utilisent les recettes tirées de ces dernières pour fournir à leurs citoyens des services spéciaux qu'elles ne leur offriraient pas normalement si elles étaient des provinces riches non productrices de ressources, il conviendrait d'exclure de la formule une partie des recettes provenant des ressources naturelles qui sont versées au budget provincial. Par exemple, si l'une de ces provinces décidait d'éponger toutes les dettes des municipalités, comme l'a fait l'Alberta, le gouvernement fédéral ne serait pas obligé de considérer le remboursement des dettes municipales comme une dépense normale de la province. En résumé, les recettes provenant des ressources naturelles ne devraient être incluses dans la formule que dans la mesure où elles servent à financer ce qu'on peut considérer comme des services provinciaux normaux.
3. Toutes les recettes provenant des ressources naturelles devraient être passibles du même régime. Plus précisément, aucune catégorie particulière de recette tirée d'une ressource naturelle ne devrait être exclue de la formule de péréquation et toutes les recettes de ce genre devraient y être incluses dans la même mesure (alors qu'actuellement le produit des cessions de terrains est exclu, les recettes tirées des ressources non renouvelables sont prises en compte à raison de 50 pour cent et

les recettes provenant des ressources renouvelables sont entièrement incluses).

4. Il faudrait conserver une forme quelconque de plafond qui limite la proportion des droits totaux de péréquation susceptible d'être versée au titre des recettes provenant des ressources naturelles, de manière à protéger le trésor fédéral contre les risques d'augmentation effrénée du coût de la péréquation.

L'une des façons de traiter les recettes tirées des ressources qui mérite d'être examinée consiste à considérer toutes ces recettes comme si elles étaient assises sur le revenu des particuliers, sur celui des entreprises ou sur un mélange des deux. Cette solution repose sur le raisonnement suivant: si les ressources minérales du sous-sol appartenaient à des intérêts privés plutôt qu'à l'État, la rente dont bénéficient actuellement les gouvernements provinciaux serait perçue par des particuliers ou des entreprises commerciales. Elle constituerait pour ces derniers un revenu qui serait passible de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers ou des entreprises. Il paraîtrait donc logique d'inclure dans la formule de péréquation une fraction des recettes provenant des ressources naturelles égale à la proportion estimative des rentes privées de ce genre qui aboutirait dans les caisses de la province si ces rentes étaient imposées aux taux provinciaux actuels. Par exemple, si l'on évaluait à 20 pour cent, aux taux actuels des impôts provinciaux directs, la proportion des rentes privées sur les ressources naturelles qui serait prélevée sous forme d'impôts directs, on inclurait dans la formule de péréquation 20 pour cent des recettes provinciales tirées des ressources naturelles. En outre, une partie de ces recettes (peut-être la moitié) serait égalisée au titre du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers et une autre partie au titre des recettes fournies par le revenu imposable des entreprises. Les assiettes fiscales qui servent à égaliser le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers et le revenu des entreprises devraient évidemment être rajustées en fonction de ces recettes particulières. (Dans le cas du produit de l'impôt des sociétés, on pourrait y parvenir en ajoutant à l'assiette actuelle la valeur intégrale de la rente sur laquelle l'impôt serait censé avoir été payé. On pourrait appliquer la même méthode à l'assiette qui sert à égaliser l'impôt sur le revenu des particuliers.)

Le principal avantage de cette solution est qu'il ne serait plus nécessaire de déterminer arbitrairement la mesure dans laquelle les recettes provenant des ressources doivent être prises en compte dans la formule. Elle supprime également la nécessité de plafonner arbitrairement la proportion des droits totaux de péréquation susceptible d'être versée à l'égard des recettes provenant des ressources. Elle permet enfin une prise en compte uniforme de toutes les recettes tirées des ressources naturelles.

Cette solution aurait pour effet de réduire sensiblement la péréquation versée actuellement au titre des recettes provenant des ressources. Elle aurait aussi pour conséquence de retarder d'au moins quelques années l'admissibilité de l'Ontario aux paiements de péréquation (dans l'hypothèse où la disposition spéciale relative au revenu des particuliers serait abrogée). Cependant, cette diminution de la péréquation pourrait bien être compensée par l'effet des autres changements proposés par le Groupe de travail, en particulier l'incorporation des impôts fonciers municipaux.

La prise en compte des recettes tirées des ressources naturelles sera l'un des points les plus difficiles à régler au cours des prochaines négociations fiscales. Cette question revêt plusieurs dimensions techniques dont le Groupe de travail s'est efforcé de tenir compte. Etant conscient des questions techniques complexes que pose ce sujet, le Groupe de travail considère la proposition qui vient d'être décrite comme une suggestion à étudier par des experts plutôt que comme une recommandation ferme. Aux yeux du Groupe de travail, cette proposition a pour principal avantage de réduire au minimum les jugements arbitraires exigés des preneurs de décision. Ce qui compte, donc, dans la solution proposée n'est pas tant son aspect technique que son esprit.

Une autre solution possible serait de prendre en compte dans la péréquation toutes les catégories de recettes provenant des ressources naturelles et d'utiliser les assiettes actuelles, mais de leur appliquer un coefficient de réduction arbitraire mais uniforme de, par exemple, 25 ou 30 pour cent. Le tableau VII-3 montre ce que coûterait la péréquation de 30 pour cent de toutes les recettes provenant des ressources naturelles en 1981-1982 et en 1986-1987. Le chiffre de $1,530.0 millions pour

Tableau VII-3

Estimations et projections du coût de la péréquation de 30 pour cent de toutes les recettes tirées des ressources naturelles, 1981-1982 et 1986-1987

(en millions de dollars)

Exercice	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	TOTAL
1981-1982 (estimations)*	35.0	11.8	76.0	56.9	532.1	733.7	84.5	-143.9	-1,380.9	- 5.3	1,530.0
1986-1987 (projections)**	75.9	28.8	181.0	143.1	1,227.5	1,765.4	200.9	- 65.0	-3,463.1	-94.5	3,622.6

* Les estimations ne tiennent pas compte du plafonnement au tiers ni de la disposition relative au revenu des particuliers.

** Les projections sont basées sur les données disponibles à la date du budget fédéral d'octobre 1980 et, pour les recettes partagées provenant du prélèvement fédéral à l'exportation du pétrole, sur des données au 1er janvier 1981.

Source: Ministère fédéral des Finances.

1981-1982 ne tient compte ni du plafonnement de ces recettes au tiers des droits totaux de péréquation, ni de la disposition spéciale relative au revenu des particuliers. Si l'on appliquait les règles actuelles de péréquation à l'égard des recettes provenant des ressources, mais non la disposition relative au revenu des particuliers, le coût estimatif total de la péréquation en 1981-1982 serait de $1,994.2 millions.

Le tableau VII-4 présente le coût estimatif du programme de péréquation pour l'exercice 1980-1981 lorsque diverses hypothèses sont posées au sujet des recettes incluses dans la formule et de l'assiette utilisée pour la péréquation des recettes provenant des ressources. Comme le montre le tableau, l'incorporation des impôts fonciers municipaux aurait pour effet d'accroître les paiements de péréquation de quelque $352 millions. Par contre, si au lieu d'égaliser les recettes provenant des ressources selon la méthode actuelle (illustrée à la ligne 5), on soumettait à la péréquation 25 pour cent de toutes les recettes tirées des ressources tout en conservant les assiettes employées actuellement pour la péréquation de ces recettes, les droits de péréquation correspondant à ces dernières descendraient de $1,069.7 millions (total de la ligne 5) à $564.6 millions (total de la ligne 3). Dans une autre hypothèse encore, si l'on égalisait la totalité des recettes provenant des ressources naturelles en utilisant l'assiette utilisée actuellement pour la péréquation des revenus des entreprises, les droits correspondants de péréquation passeraient à $493.7 millions (total de la ligne 4). La ligne 4 du tableau est présentée pour illustrer l'effet considérable qu'aurait le remplacement des assiettes qui servent actuellement à la péréquation des recettes tirées des ressources par une assiette mieux répartie entre les provinces. Le Groupe de travail ne pense pas que l'assiette utilisée actuellement pour la péréquation des revenus des entreprises convienne pour la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles, mais il estime qu'une variante de cette assiette qui prendrait en compte ces dernières recettes dans une mesure appréciable serait probablement satisfaisante (plus l'importance relative des recettes provenant des ressources serait grande dans cette assiette, moins la répartition de cette dernière entre les provinces serait uniforme et plus les droits correspondants de péréquation seraient élevés).

Disposition relative au revenu des particuliers

Comme l'indique le chapitre II, une disposition spéciale selon laquelle aucune province dont le revenu personnel par habitant dépasse la moyenne canadienne ne peut avoir droit à un paiement de péréquation a été greffée sur la formule en 1981. Cette disposition a eu pour effet d'exclure l'Ontario des candidats à la péréquation.

Cette mesure introduit un élément arbitraire dans la formule de péréquation. Elle a été adoptée dans le but de protéger le trésor fédéral à une époque de restriction des dépenses. Elle a été instaurée au beau milieu de la période d'application des accords fiscaux qui, au moment de leur négociation, ne comportaient, de l'avis de tous, aucune possibilité de paiement à l'Ontario. Cette disposition ne touche aucune autre province que l'Ontario.

Tableau VII-4

Coût estimatif de la péréquation des diverses catégories de recettes provinciales, 1980-1981
(en millions de dollars)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Ensemble des provinces bénéficiaires
Coût estimatif de la péréquation de:											
1. Toutes les recettes provinciales de sources autres que les ressources naturelles, plus les impôts scolaires	339.7	70.6	339.9	307.3	1,003.6	-753.1	224.6	108.7	-1,115.4	-525.8	+2,394.4
2. Les impôts fonciers municipaux	58.3	11.8	64.8	57.1	157.3	-164.7	4.8	-2.2	-132.0	-55.3	+351.9
3. 25% des recettes tirées des ressources (selon les assiettes servant actuellement à la péréquation de ces recettes)	26.0	9.2	58.7	43.1	409.7	563.6	65.7	-47.8	-1,097.4	-30.8	+564.6
4. 100% des recettes tirées des ressources (selon l'assiette servant à la péréquation des recettes tirées du revenu d'entreprise)	61.2	14.5	74.6	70.2	218.5	-81.9	45.1	9.6	-380.4	-31.4	+493.7
5. Les recettes tirées des ressources comprises dans la formule actuelle**	36.7	17.4	109.0	71.5	717.1	(1,018.2)*	118.0	-68.5	-1,893.2	-126.6	+1,069.7
A Somme des lignes 1, 2 et 3	424.0	91.6	463.4	407.5	1,570.6	—	295.1	58.7	—	—	3,310.9
B. Somme des lignes 1, 2 et 4	459.2	96.9	479.3	434.6	1,379.4	—	274.5	116.1	—	—	3,240.0
C. Droits de péréquation selon la formule actuelle	376.4	88.0	449.0	378.7	1,720.8	(265.2)*	342.6	40.1	—	—	3,395.6
D. Droits de péréquation selon la formule actuelle mais sans la disposition relative au revenu des particuliers	376.4	88.0	449.0	378.7	1,720.8	265.2	342.6	40.1	—	—	3,660.8

* L'Ontario ne reçoit pas ses droits à cause de la disposition relative au revenu des particuliers.

** Dans la formule actuelle, le produit des cessions de terrains est exclu, les recettes tirées des ressources non renouvelables sont incluses à raison de 50 pour cent et les recettes tirées des ressources renouvelables sont entièrement incluses.

Source: Tableau établi d'après des données fournies par le Ministère des finances.

Depuis 1979, date à laquelle on s'est aperçu que l'Ontario, d'après les mesures de capacité fiscale employées dans le «régime fiscal représentatif», était passé au rang des provinces «défavorisées», un nombre croissant d'observations portent à croire que, à plusieurs égards importants, l'Ontario n'est vraiment plus, comme auparavant, le point de référence par rapport auquel on peut mesurer la situation économique des provinces.

Le tableau VII-5 présente trois indices différents de la capacité fiscale de l'Ontario et montre comment la province se classe par rapport aux autres en regard de chaque indice. Celui de la première colonne mesure la capacité de l'Ontario de tirer des recettes de toutes les sources provinciales et municipales de revenu, par comparaison avec la moyenne nationale. (Un indice de 106 signifie que la capacité fiscale de l'Ontario dépasse de 6 pour cent la capacité moyenne des provinces et un indice de 95 que sa capacité fiscale est inférieure de 5 pour cent à la moyenne nationale.) L'indice de la deuxième colonne ajoute aux chiffres de la première colonne les effets des paiements de péréquation. La deuxième colonne montre donc la capacité de l'Ontario de tirer des recettes de ses sources propres *et* de la péréquation. La troisième colonne corrige les chiffres de la deuxième colonne pour tenir compte de l'ensemble des transferts fédéraux aux provinces, péréquation comprise. Elle mesure donc la capacité de l'Ontario de tirer des recettes de ses sources propres *et* de tous les transferts fédéraux.

La conclusion évidente qui se dégage du tableau est que la capacité fiscale de l'Ontario s'est nettement dégradée par rapport à celle des autres provinces à compter de 1973-1974. Depuis 1977-1978, sa capacité fiscale est sensiblement inférieure à la moyenne nationale, quel que soit l'indice utilisé pour la mesurer. En 1978-1979 et 1979-1980, l'Ontario se situait au dernier rang lorsqu'on tenait compte de la péréquation ainsi que de l'ensemble des transferts fédéraux. Sa situation semble en outre se détériorer d'année en année.

Le traitement imposé à l'Ontario en matière de péréquation a donné lieu à des accusations d'iniquité dans le financement du programme. On a fait valoir, par exemple, qu'en 1978 la péréquation liée aux recettes tirées des ressources naturelles dans les provinces de l'Ouest était de l'ordre de $1 milliard. Etant donné que la péréquation est financée par le trésor fédéral et qu'environ 40 pour cent de toutes les recettes fédérales proviennent de l'Ontario, cette province aurait payé environ $400 millions de la péréquation versée aux autres provinces, tout en étant privée de ses propres droits de péréquation par la disposition relative au revenu personnel[1].

Le gouvernement de l'Ontario n'a pas contesté la disposition qui l'empêche de bénéficier de la péréquation, mais il a indiqué que son acceptation était subordonnée à une réforme du programme en 1982, dans le cadre d'une solution globale du problème du déséquilibre fiscal régional au Canada[2].

Cette question soulève des problèmes délicats de perception ou d'image et risque d'amener à penser que les mesures de la capacité fiscale utilisées actuellement ne sont plus valables. Cependant, à la lumière des indices évoqués précédemment, il semble à peu près incontestable que toute disposition visant expressément à priver l'Ontario de ses

Tableau VII-5

Indices de capacité fiscale, Ontario
1973-1974, 1977-1978, 1978-1979 et 1979-1980

Exercice	Recettes provinciales-locales propres		Recettes provinciales-locales propres, plus péréquation		Recettes provinciales-locales prepres, plus tous transferts fédéraux	
	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang
1973-74	106	3	98	3	96	6
1977-78	95	4	88	4	88	9
1978-79	92	4	86	10	96	10
1979-80	91	4	85	10	85	10

Source: Ministère fédéral des Finances.

droits éventuels de péréquation, dans un système de régime fiscal représentatif, risque de paraître arbitraire et injustifiée. *Le Groupe de travail recommande donc*

que les négociations visent à mettre au point une formule de péréquation qui puisse s'appliquer uniformément à toutes les provinces, sans disposition spéciale arbitraire ni discriminatoire.

Partage interprovincial des recettes tirées des ressources

Au début du chapitre, le Groupe de travail s'était penché sur deux grandes questions—la nature de la formule servant à déterminer les paiements de péréquation et les modifications possibles des sources de recettes prises en compte dans la péréquation. A la lumière des débats actuels, il convient également d'envisager la contribution que les gouvernements provinciaux pourraient apporter au financement des paiements de péréquation.

Le Groupe de travail s'est vu rappeler par plusieurs témoins que son examen de ces questions devait inévitablement être replacé dans le contexte plus large de la division constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de l'établissement du prix des ressources naturelles—pétrole et gaz notamment—de l'accès du gouvernement fédéral aux recettes provenant de ces ressources et du partage interprovincial des recettes.

Par exemple, lors de la première audience publique du Groupe de travail après la comparution du ministre fédéral des Finances, le professeur Courchene a indiqué qu'il serait difficile de mettre au point des recommandations dans le domaine des arrangements fiscaux sans connaître les grands paramètres de l'accord définitif concernant la politique énergétique nationale.

Lors de sa dernière audience publique, le Groupe de travail a entendu M. David Slater, président du Conseil économique du Canada, indiquer que

> Les négociations à venir sur les questions de «péréquation» pourraient être des plus difficiles, en raison du rôle beaucoup plus important joué par les recettes provenant des ressources naturelles dans la formule de péréquation et, en particulier, de l'interdépendance des diverses questions relatives au pétrole et au gaz (comme le régime des prix, le régime des impôts et le partage des recettes). Bien qu'il soit peut-être possible de s'attaquer à ces questions séparément, il faudra bien à la fin tenir compte de cette interdépendence.

Entre ces deux témoins, le Groupe de travail a entendu toute une gamme d'autres personnes présenter des observations du même genre. Elles considéraient toutes sans exception que la solution finale consistait à fixer un prix nettement plus élevé du pétrole et du gaz, ce qui contribuerait à la fois aux économies d'énergie (et, ainsi, à la réduction des dépenses et à l'autosuffisance) et à l'accroissement des recettes fédérales et provinciales. Dans la mesure où le trésor fédéral en serait le principal bénéficiaire, Ottawa disposerait des ressources nécessaires pour financer un programme élargi de péréquation et, peut-être, d'autres programmes conçus pour protéger directement les consommateurs contre l'effet de la hausse des prix. Dans la mesure où ce seraient les provinces qui en profiteraient le plus, il faudrait qu'elles contribuent à un mécanisme quelconque de partage ou de redistribution interprovincial des recettes, ou participent à une caisse de sécurité énergétique.

Le Groupe de travail a déjà fait état des transferts massifs qui se produisaient implicitement entre l'Alberta et le reste du Canada en raison de l'imposition de prix peu élevés pour le pétrole et le gaz. Tout en sachant bien que les questions de politique énergétique et de détermination du prix des ressources ne sont pas de son ressort, le Groupe de travail a été convaincu par les éléments qui lui étaient présentés que toute la question des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pourrait être débattue plus efficacement et qu'une solution concertée des problèmes serait facilitée si cet élément implicite de transfert interprovincial et de subvention au consommateur était explicité davantage, avec une participation provinciale visible à un mécanisme quelconque de redistribution ou de recyclage.

A cet égard, le Groupe de travail juge nécessaire de rappeler la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution entre les personnes et entre les régions. D'après lui, ce rôle n'est pas de ceux qui peuvent être assumés à bon droit ou de manière efficace par les gouvernements

provinciaux. Néanmoins, il reconnaît aussi que le «recyclage des pétrodollars» peut se faire de diverses façons et que, si l'on essayait d'y parvenir uniquement par le biais du budget fédéral, il en résulterait une centralisation et une concentration de pouvoir non souhaitables. Pour ces raisons, le Groupe de travail trouve très intéressantes les propositions de «banque de l'énergie» ou de «banque des ressources», dans lesquelles les recettes actuelles provenant des ressources pourraient être regroupées afin de servir au financement des initiatives nouvelles susceptibles d'assurer à l'avenir l'autonomie énergétique.

Une proposition, avancée par les professeurs Helliwell et Scott, comporte un mécanisme de redistribution des recettes provinciales par le jeu d'un programme interprovincial de péréquation. Le Groupe de travail a jugé qu'elle n'était pas sans intérêt sur le plan théorique et analytique, mais qu'elle était incompatible avec la conviction profonde des membres, selon laquelle la prise en charge d'une redistribution interrégionale de cette ampleur par un mécanisme purement provincial serait contraire aux principes fondamentaux du fédéralisme.

Le double système proposé initialement par le professeur Courchene, selon lequel seules les recettes provenant des ressources seraient regroupées dans un fonds interprovincial tandis qu'un programme fédéral de péréquation portant sur toutes les autres sources de recettes serait maintenu, présente le même inconvénient. Ce dernier serait quelque peu atténué si le gouvernement fédéral donnait naissance, souscrivait et participait à la nouvelle institution nationale, quelle qu'en soit la forme, qui serait établie pour réaliser la mise en commun de ces recettes, mais nous rejetons néanmoins pour des raisons de principe cette approche du partage des recettes.

Il convient également de souligner que le Groupe de travail, peu importe les opinions de ses membres, ne pouvait manquer d'être impressionné par la vigueur avec laquelle la plupart des gouvernements provinciaux se sont opposés à ces propositions. Cette réaction a évidemment été confirmée par les conclusions de la conférence du 26 juin 1981 des ministres provinciaux des Finances à Victoria.

La même objection ne s'applique peut-être pas aux propositions de «banque de l'énergie» prévoyant la transformation des ressources épuisables du Canada en installations permanentes de production industrielle. Les aspects de partage interprovincial des recettes deviennent secondaires dans ces propositions; on ne peut les interpréter comme une nouvelle forme d'impôt sur les ressources naturelles. En fait, étant donné la susceptibilité des autorités fédérales et provinciales face à tout transfert apparent de responsabilité en matière de redistribution interrégionale, il convient de souligner qu'un mécanisme de ce genre viserait à résoudre le problème social que pose la transformation sans heurts des richesses non renouvelables du pays en une infrastructure industrielle nationale, plutôt que le problème purement financier du partage des recettes ou du recyclage des pétrodollars. Le défi consiste ici à mettre en place une institution nationale qui régulariserait ou «mutualiserait» les vagues successives de recettes dans les diverses provinces. La redistribution ou le partage des recettes semble évoquer l'idée d'une renonciation définitive aux sommes fournies. Par contre, la participation mutuelle des gouvernements provinciaux et fédéral à une institution qui facilite la transformation d'actifs périssables en investissements durables dans les ressources renouvelables ou en richesses industrielles pourrait évoquer l'idée d'avantage mutuel et de transfert interprovincial et intergénérations, dont tous les participants bénéficieraient à un moment donné. Il est dans la nature des sociétés que tous les participants ne puissent être gagnants à tout moment. Cependant, la participation mutuelle promet à chaque participant certains avantages à long terme. Le fait d'être un important bailleur, comme l'Alberta, au début n'équivaut pas à une perte définitive, mais à une mise durable dans une institution nationale permanente. Les provinces qui produisent déjà ou sont susceptibles de produire du pétrole pourraient trouver quelque intérêt à cette solution, plutôt que de voir leurs recettes consacrées à une redistribution immédiate. Certaines initiatives fédérales en vue de promouvoir cette approche dans les négociations énergétiques actuelles et les pourparlers futurs possibles sur les relations fédérales-provinciales pourraient contribuer à réduire les tensions présentes.

Le problème de la concentration massive des recettes liées aux ressources dans une ou quelques provinces fait surgir des questions d'équité, auxquelles il convient de répondre par des propositions

de partage des recettes telles que celles qui viennent d'être évoquées. Cependant, ce sujet dépasse largement le cadre de notre étude.

Sous un aspect, pourtant, cette question s'insère dans le problème plus général de la concurrence fiscale ou de l'amélioration concurrentielle des services publics: dans la mesure où la «manne» procurée par les ressources naturelles permet à certaines provinces de promouvoir leurs objectifs propres de développement aux dépens des autres provinces, on peut soutenir que cela compromet l'allocation efficace des ressources productives du pays et occasionne des frais inutiles sous forme de déplacements de ces ressources. Dans cette mesure, on pourrait défendre les mesures destinées à faire respecter l'harmonie fiscale ou à empêcher les provinces riches en ressources d'utiliser les recettes que ces dernières leur procurent pour adopter des réductions concurrentielles des taux d'imposition. Le Groupe de travail, sans pour autant négliger cet argument, est d'avis que, si un programme fédéral de péréquation bien conçu est en place, cette question ne devrait pas susciter de préoccupations sérieuses. Ce problème général est traité de façon plus complète au chapitre VIII.

Conclusions

Le Groupe de travail voit donc le programme de péréquation des cinq prochaines années en grande partie comme un prolongement du programme actuel dans sa structure et sa portée, les initiatives importantes en matière de partage des recettes ou de recyclage des recettes liées aux ressources naturelles étant prises hors du cadre de la péréquation proprement dite, pour se rattacher plutôt à la répartition globale des responsabilités en matière de propriété des ressources, d'établissement des prix et de développement économique.

Il convient toutefois d'envisager certains aménagements dans le cadre de la méthode actuelle du régime fiscal représentatif. Le Groupe de travail ne se propose pas de présenter des recommandations fermes dans ce domaine technique (pas plus que dans les autres secteurs d'analyse budgétaire particulière à court terme), mais il presse les intéressés d'examiner plus à fond certaines possibilités, à l'exclusion des autres. Ces options ont été décrites dans les pages qui précèdent.

Le Groupe de travail conclut que les caractéristiques fondamentales du programme de péréquation devraient être maintenues. Les divers aménagements recommandés dans les paragraphes précédents ne comportent pas de changements de fond. Ils s'inscrivent tout à fait dans la ligne des principes et des postulats qui régissent la formule actuelle. En fait, ils sont conçus pour mieux accorder ces principes et postulats avec le fonctionnement pratique de la formule. Le Groupe de travail est convaincu que cette dernière, qui est en place depuis 1967, a bien servi le Canada et que les changements qui lui ont été apportés ces dernières années en ont maintenu plutôt que dégradé la qualité. Nos recommandations devraient être considérées comme des tentatives de «mise au point» de la formule actuelle, et certes pas comme une critique de ce qui a été fait ces dernières années. En fait, le Groupe de travail pense que la formule révisée ne devrait avoir pour résultat en 1982-1983 ni une diminution, ni une hausse sensible du volume global des droits. (Cela suppose que toutes les recettes fiscales municipales seront incluses dans la formule).

Enfin, le Groupe de travail est conscient que certains des aménagements recommandés dans ce chapitre pourraient entraîner une baisse des sommes versées à une ou deux provinces particulières, dont les budgets reposent sur l'hypothèse que leurs droits ne seront pas réduits. *Nous recommandons donc*

que, si une province dont les droits de péréquation dépassent $5 par habitant en 1981-1982 voit ses droits diminuer de plus de 5 pour cent par suite de la mise en oeuvre d'une formule révisée, elle continue de recevoir 95 pour cent de ses droits de 1981-1982 jusqu'en 1984-1985 ou jusqu'à ce que la formule lui donne plus de 95 pour cent de ses droits de 1981-1982, selon la première en date des deux éventualités.

Notes du Chapitre VII

[1] T. Courchene, *Refinancing the Canadian Federation* (Institut C.D. Howe, 1979).

[2] *The Ontario Budget, 1981*, document budgétaire B.

Annexe VII-A

Le système de péréquation*

EXEMPLE DU CALCUL DE LA PÉRÉQUATION—POUR UNE SEULE PROVINCE (LA NOUVELLE-ÉCOSSE) ET UNE SEULE SOURCE DE REVENU (L'IMPÔT SUR LE TABAC)[a]

(Données provenant des estimations de décembre 1977-1978)

DONNÉES

1. Population des 10 provinces, 1er juin 1977	23,226,317
2. Population de la Nouvelle-Écosse, 1er juin 1977	835,395
3. Part de la population de la Nouvelle-Écosse au 1er juin 1977 $= \frac{835,395}{23,226,317}$	= 3.596761%
4. Nombre de cigarettes vendues dans les 10 provinces, 1977[b]	66,229,940 millions
5. Nombre de cigarettes vendues en Nouvelle-Écosse, 1977	1,983,333 millions
6. Part de l'assiette fiscale pour la Nouvelle-Écosse, 1977 $= \frac{1,983,333 \text{ million}}{66,229,940 \text{ millions}}$	= 2.994617%
7. Recettes totales provenant de la taxe sur le tabac pour les 10 provinces, 1977-1978	494,900,000$

CALCUL DE LA PÉRÉQUATION

Recettes totales provenant de l'impôt sur le tabac pour toutes les provinces	x	[Part de la Nouvelle-Écosse de la population de l'ensemble des provinces	Part de la Nouvelle-Écosse de l'assiette de sur le tabac pour l'ensemble des provinces]
= 494,900,000$	x	[3.596761% - 2.994617%]	
= 494,900,000$	x	0.602144%	
= 2,980,000$			

NOTES

a) Dans le programme de péréquation pour la période allant de 1977-1978 à 1981-1982, des calculs semblables sont effectués pour chaque province et pour chacun des 29 groupes de revenus. La population est la même pour tous les calculs, mais les montants des recettes et les assiettes fiscales diffèrent. La péréquation totale pour la Nouvelle-Écosse est égale à la somme des résultats des 29 calculs. Les montants négatifs (lorsqu'une province a une assiette d'imposition par habitant au-dessus de la moyenne nationale) sont déduits des montants positifs pour arriver au total.

b) Ici, la base d'imposition est identifiée comme étant le nombre cigarettes vendues, mais il s'agit en fait du nombre de cigarettes «ou leur équivalent», pour tenir compte également de la consommation de cigares et d'autres tabacs. L'assiette est obtenue en divisant les recettes provenant des impôts sur les tabacs ($11,900,000** dans le cas de la Nouvelle-Écosse) par le taux d'imposition moyen par cigarette (6/10 de 1 cent dans le cas de la Nouvelle-Écosse) pendant l'année financière.

* Fourni par le Ministère des finances.

** Montant estimatif fourni par la province; on ne peut le comparer aux montants publiés par la Nouvelle-Écosse, étant donné que ces derniers ne montrent pas séparément les recettes de la taxe de vente au détail et de l'impôt sur les tabacs.

RÉSUMÉ DES 29 SOURCES DE REVENUS ET DES 29 ASSIETTES DÉFINIES DANS LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION POUR LA PÉRIODE DE 1977-1978 A 1981-1982

Source de revenu	Description sommaire de l'assiette
a) Impôt sur le revenu des particuliers	Rendement dans la province pour l'année d'imposition, d'un impôt personnel provincial représentatif, déterminé grâce au Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de Revenu Canada, en appliquant le taux moyen de l'impôt provincial, après dégrèvements, pour chaque tranche d'impôt, au revenu imposable total des contribuables de la province dont le revenu marginal tombe dans cette tranche. (Taux calculés par référence à l'impôt fédéral de base.)
b) Recettes provenant des revenus d'entreprises (i) impôt sur le revenu des sociétés (ii) montants reçus par les gouvernements provinciaux de leurs entreprises autres que: sociétés des alcools, loteries, et la B.C. Petroleum Corporation (iii) revenus partagés au titre de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique.	Les profits des entreprises privées avant pertes (total des comptes nationaux distribué par province sur la base du revenu imposable des sociétés) plus les profits des entreprises des gouvernements provinciaux qu'ont inscrit un profit, autres que les loteries et la B.C. Petroleum Corporation (répartis par province selon les comptes nationaux). Le revenu imposable des sociétés est rajusté pour permettre la déductibilité des redevances provinciales sur le pétrole et le gaz et pour exclure le dégrèvement de 25 pour cent des profits des ressources du pétrole et du gaz.
c) Taxes de vente générales et diverses	Valeur des ventes au détail dans la province (sauf l'alimentation, les vêtements et les chaussures d'enfants, le tabac et l'essence) plus le coût des matériaux de construction, plus les dépenses d'investissements en machinerie et équipement (sauf l'agriculture et la pêche) plus les ventes de services dans les secteurs de l'hôtellerie, du téléphone et du théâtre.
d) Impôts sur les tabacs	Nombre de cigarettes (ou leur équivalent en ce qui concerne les cigares ou le tabac) vendues dans chaque province.
e) Impôts sur l'essence	Nombre de gallons d'essence vendus dans la province et taxés au taux pour usage routier, en excluant le carburant utilisé par les véhicules agricoles, lorsqu'imposé au taux routier.
f) Impôts sur le carburant Diesel	Nombre de gallons de carburant Diesel vendus dans la province et imposés au taux pour usage routier, en excluant les utilisations non routières imposées aux taux routiers.
g) Revenus des licences de véhicules automobiles non commerciaux	Nombre d'immatriculations de véhicules automobiles particuliers dans la province (les motocyclettes et les vélo-moteurs comptent pour un tiers). Les véol-moteurs sont inclus, que leur immatriculation soit requise ou non.
h) Revenus des licences de véhicules automobiles commerciaux	Valeur totale des ventes de véhicules commerciaux dans la province pour l'année en cours et les 4 années précédentes, en dollars constants.
i) Alcools — spiritueux	Volume des spiritueux domestiques et importés vendus dans la province.
j) Alcools — vins	Volume des vins domestiques et importés vendus dans la province.
k) Alcools — bières	Volume des bières domestiques et importées vendues dans la province.
l) Primes du régime d'assurance-maladie et d'hospitalisation	Nombre de déclarations d'impôt sur le revenu fédéral produites par des résidents de la province et dont le revenu imposable est suffisant pour être assujetti aux primes, dans une province-type qui prélève de telles primes. (Différents niveaux de revenus établis pour 8 catégories: (i) individus imposés comme célibataires, sans personne à charge, (ii) individus imposés comme célibataires, avec une ou plusieurs personnes à charge, (iii) individus imposés comme mariés, sans personnes à charge, (iv) individus imposés comme marié, avec une personne à charge (v) individus imposés comme mariés, avec deux personnes à charge, (vi) individus imposés comme mariés, avec trois personnes à charge, (vii) individus imposés comme mariés, avec quatre personnes à charge, (viii) individus imposés comme mariés, avec cinq personnes à charge ou plus.)

Source de revenu	Description sommaire de l'assiette
m) Droits de succession et impôt sur les donations	Revenu total des habitants de la province dont le revenu (tel que déterminé par la déclaration d'impôt fédéral) dépasse 50,000$.
n) Impôts sur les champs de courses	Montants pariés dans la province sur des paris mutuels aux courses de chevaux.
o) Revenus des forêts	Valeur ajoutée par l'industrie forestière sur les terres de la Couronne dans la province.
p) Revenus du pétrole des terres de la Couronne	Valeur de la producdion commercialisable de pétrole brut, de pétrole brut synthétique et de condensat, provenant des terres de la Couronne dans la province.
q) Revenus du pétrole des terres privées	Valeur de la production commercialisable de pétrole bret, de pétrole brut synthétique et de condensat, provenant des propriétés foncières privées dans la province.
r) Revenus du gaz des terres de la Couronne (y compris les revenus de la C.-B. provenant de la B.C. Petroleum Corporation)	Volume de la production de gaz naturel provenant des terres de la Couronne dans la province.
s) Revenus du gaz des terres privées	Volume de la production de gaz natubel provenant des propriétés foncières privées dans la province.
t) Vente des concessions de la Couronne*	Recettes provinciales provenant de la vente des concessions et des baux sur les terres pétrolifères et gazifères de la Couronne.
u) Autres revenus du pétrole et du gaz	Volume de la production de pétrole et de gaz naturel provenant des terres de la Couronne dans la province, les deux composantes étant combinées sur la base de leur équivalent énergétique, c'est-à-dire 5,8 mpc de gaz naturel équivalent à un baril de pétrole. (Les volumes de gaz naturel sont déterminés à partir du gaz non transformé, pour tenir compte des liquides du gaz naturel.)
v) Minéraux métalliques et non métalliques	Valeur ajoutée dans la province sur les minéraux métalliques et non métalliques, y compris le charbon et les matériaux de structure, rajustée pour exclure la partie attribuable aux subventions gouvernementales.
w) Location d'hydroélectricité	Nombre de kilowatts-heures d'électricité générés par les sources publiques et privées hydro-électriques de la province.
x) Impôts sur les primes d'assurance	Valeur totale des primes d'assurance sur la vie, la propriété et les accidents, émises par des sociétés enregistrées au fédéral ou au provincial, plus la valeur des primes, des contributions et des cotisations aux sociétés de secours mutuel, moins la valeur des dividendes versés aux détenteurs de polices.
y) Impôts sur les salaires	La portion de revenu personnel dans la province qui est constituée par les traitements et les salaires, plus la solde et les allocations des militaires, mais excluant les revenus supplémentaires du travail.
z) Impôts fonciers (y compris les taxes scolaires)	Comprend 3 composantes touchant les édifices et les terrains: *Composantes portant sur les édifices* (70 pour cent de la base totale pour les 10 provinces prises ensemble) Deux éléments, d'importance égale, pour les 10 provinces prises ensemble: (i) La valeur du stock d'immeubles résidentiels nets dans la province, mesurée en dollars constants (1971) à la fin de l'année civile précédant l'année financière; (ii) La valeur de la portion du stock d'immeubles non résidentiels nets dans la province, comprenant la construction d'édifices dans toutes les industries autres que les gouvernements locaux, les universités, les hôpitaux, les églises et autres institutions, mesurée en dollars constants (1971) à la fin de l'année civile précédant l'année financière.

*A compter de 1980-81, cette source de revenu ne fait plus partie des recettes assujetties à la péréquation suite à l'adoption par le Parlement du Bill C-24 en février 1981.

Source de revenu	Description sommaire de l'assiette
	Composante portant sur les terrains (30 pour cent de la base totale pour les 10 provinces prises ensemble) (iii) Le produit intérieur brut de la province au coût des facteurs pour l'année civile prenant fin dans l'année financière précédente, et pour les quatre années civiles précédentes, rajusté pour tenir compte des changements de prix en se servant du déflateur de prix de la DNB.
(aa) Loteries	Revenu personnel, excluant: (i) la valeur du changement des stocks agricoles (ii) les transferts provinciaux-locaux aux personnes (iii) les taxes directes fédérales, comprenant les impôts fédéraux sur le revenu des personnes (rajustés dans le cas du Québec pour tenir compte de la valeur des 16½ points d'abattement) plus les contributions des employeurs et des employés à l'assurance-chômage, au Régime de pensions du Canada, et au Régime des rentes du Québec.
(bb) Autres impôts et revenus	Produit intérieur brut provincial, aux coûts des facteurs.
(cc) Impôts partagés sur les paiements des surplus non distribués des entreprises	Recettes réelles de la province provenant de cette source.

Note: Les recettes se rapportent à l'année financière; les assiettes de revenus se rapportent à l'année civile.

Chapitre VIII

L'HARMONISATION FISCALE ET LA COORDINATION ÉCONOMIQUE

La partie II de 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 conclure avec les provinces des accords en vertu desquels il administre et perçoit les impôts sur le revenu pour leur compte. A l'heure actuelle, toutes les provinces et les territoires, sauf le Québec, ont des ententes de ce genre, appelées «accords de perception fiscale», avec le gouvernement fédéral pour la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le Québec, l'Ontario et l'Alberta perçoivent eux-mêmes leur impôt sur le revenu des sociétés. Par l'entremise de ces accords de perception fiscale, le gouvernement fédéral encourage les provinces à maintenir des régimes d'imposition relativement «harmonieux». Même si les provinces restent libres de fixer leurs propres taux d'imposition, les accords de perception fiscale prévoient l'utilisation conjointe d'une assiette fiscale commune par les gouvernements fédéral et provinciaux. Cette formule réduit au minimum les coûts de conformité pour les contribuables et les coûts d'administration. Toutefois, les provinces considèrent les restrictions qui découlent des ententes de plus en plus comme des contraintes qui les empêchent de mettre en oeuvre leur politique économique ou sociale par des mesures fiscales sélectives. Aussi certaines provinces paraissent-elles maintenant prêtes à renoncer aux avantages d'une perception centralisée des impôts, dont le gouvernement fédéral assume les coûts d'administration. Le principal problème du gouvernement fédéral dans la renégociation de ces accords est d'arriver à concilier l'objectif d'un régime fiscal uniforme dans une union économique efficace et le désir des provinces de disposer d'une marge de manœuvre et d'innovation qui leur permette de poursuivre des buts fort différents.

Le concept d'harmonisation

L'harmonie relative des régimes fiscaux de diverses autorités n'aurait guère d'importance si chaque autorité politique d'une fédération ou d'une organisation plus vaste (telle que la Communauté économique européenne) était entièrement autosuffisante. Toutefois, dans le monde d'aujourd'hui, les États autarciques sont rares, et peu de gouvernements ou de peuples en voudraient ou pourraient se les permettre. Le souci d'harmonisation fiscale provient de la mobilité de la main-d'oeuvre et du capital ou de l'existence de relations commerciales étroites entre des autorités politiques. On s'efforce d'instaurer des régimes fiscaux uniformes (c'est-à-dire non discriminatoires) pour éviter autant que possible qu'un gouvernement se serve de la fiscalité dans le but d'obtenir des avantages économiques aux dépens des autres autorités. En pratique, cela signifie que les gouvernements s'imposent collectivement des restrictions de manière à limiter la mesure dans laquelle ils peuvent recourir à la fiscalité pour attirer les industries et les particuliers de chez les autres*. On estime que l'élimination d'une concurrence fiscale excessive peut contribuer à prévenir la mauvaise répartition des ressources qui se produit lorsque le régime fiscal devient un critère majeur de choix d'un emplacement. Si l'harmonisation fiscale risque de limiter quelque peu la façon dont chaque

*Même si les comparaisons de taux d'impôt sur le revenu exercent indéniablement une influence sur les décisions de «déménagement» de certaines personnes, les choix des particuliers sont généralement dictés par un grand nombre d'autres facteurs. Les considérations d'ordre fiscal jouent par contre un rôle plus important, habituellement, dans les décisions d'implantation des entreprises. C'est donc dans le domaine de l'impôt des sociétés que les mesures fiscales discriminatoires sont les plus préoccupantes.

gouvernement entend poursuivre sa stratégie de développement, elle contribue à réduire les distorsions d'origine fiscale dans l'allocation de ressources limitées.

Outre les avantages déjà énoncés, un régime fiscal harmonieux garantit le même degré de progressivité des barèmes d'impôt sur le revenu*. Cela ne signifie pas que les taux d'imposition des deux ordres de gouvernement ou des gouvernements provinciaux doivent obligatoirement être les mêmes. Toutefois, en s'en tenant à une définition commune fédérale-provinciale du revenu imposable et en appliquant un taux unique à l'impôt fédéral de base, les provinces (à l'exception du Québec) maintiennent généralement la progressivité propre au régime fiscal fédéral. En instituant des surtaxes, des crédits d'impôt ou des dégrèvements, un gouvernement provincial peut effectuer une nouvelle redistribution des revenus par le jeu de sa fiscalité. Dans sa présentation au Groupe de travail, le ministre des Finances a fait état des implications de ce phénomène:

> ...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.[1]

Comme il a été mentionné, la simple existence de différences fiscales n'entraîne pas nécessairement de distorsion. Si les impôts provinciaux reflètent principalement les frais d'utilisation des services publics, les différences correspondent simplement à des différences de choix des provinces. Comme le signalait un spécialiste de la question:

> ...l'harmonisation fiscale ne serait pas nécessaire si les provinces adoptaient la fiscalité fondée sur les bénéfices comme méthode de financement et n'essayaient pas de redistribuer les revenus. Autrement dit, si la fonction de redistribution des revenus était laissée exclusivement au gouvernement fédéral, l'existence de différences fiscales entre les provinces n'entraînerait pas de distorsion et ne poserait aucun problème aux responsables de la politique fiscale.[2]

Tandis que certains économistes envisagent avec inquiétude la possibilité d'une concurrence fiscale accrue, d'autres estiment que les «enchères» proposées pour attirer des capitaux et une main-d'oeuvre relativement mobiles permettent d'éviter que les particuliers et les sociétés ne soient trop lourdement imposés dans certaines provinces. «Mobile» est le mot clé: ce sont les particuliers ou les entreprises non mobiles qui supporteront les frais de la concurrence pratiquée pour attirer la main-d'oeuvre et les capitaux qui peuvent se déplacer pour bénéficier de taux effectifs d'imposition plus faibles. Dans cette optique, cependant, aucune société (ou personne) ne restera longtemps à un endroit où le poids de la fiscalité dépasse de loin les avantages reçus sous forme de biens et de services publics. Si aucune barrière ne s'oppose à la mobilité du capital ou de la main-d'oeuvre, les contribuables qui «votent en déménageant» finiront par imposer une discipline et une harmonie relatives entre les diverses autorités fiscales. Une autorité particulière peut avoir des taux d'imposition relativement élevés, mais à condition d'offrir aussi un haut niveau de biens et de services publics. Toute raison d'ordre personnel mise à part, les contribuables choisiront alors de vivre là où la combinaison d'impôts et de services publics correspond le mieux à leurs préférence[3]. Par conséquent, ce que certains considèrent comme une concurrence fiscale dommageable apparaît à d'autres comme un facteur positif en regard des objectifs de diversité nationale et de liberté de choix des citoyens.

En amenant la question des dépenses provinciales sur le tapis, on voit que l'analyse risque d'être incomplète si l'on ne se préoccupe que de l'aspect «impôts» de l'harmonisation. Les mesures prises en matière de dépenses peuvent annihiler tous les avantages de l'harmonisation fiscale. Par exemple, si les accords de perception fiscale en vigueur aident à maintenir un régime relativement uniforme d'imposition des sociétés d'un bout à l'autre du pays, les provinces restent libres d'influer sur la répartition spatiale de l'activité économique en octroyant des subventions aux entreprises existantes ou nouvelles. Étant donné que les subventions explicites ou implicites aux sociétés ou aux particuliers peuvent remplir la même fonction que des encouragements fiscaux, il semble que tout effort d'harmonisation des régimes fiscaux doive s'accompagner d'accords limitant le recours aux dépenses provinciales dans le but d'influencer les décisions d'implantation. Par conséquent, l'«har-

*Dans un régime fiscal «progressif», les revenus sont imposés à un taux de plus en plus élevé à mesure qu'ils augmentent.

monisation fiscale»*, au sens où nous l'entendons ici, est un concept plus global et plus important que l'harmonisation des impôts.

A cet égard, le concept d'harmonisation fiscale est lié au choix d'un système de péréquation. Les auteurs d'un document récent soutiennent que l'équité tout comme l'efficacité économique dictent l'instauration de paiements de péréquation interrégionaux[4]. Ils font observer que le revenu réel des particuliers se compose non seulement du produit de leur travail et de leur capital, mais aussi des avantages nets que leur procurent les activités de l'État (le «solde fiscal» mentionné dans la note). La décision de s'installer dans une autre province est fondée sur les revenus réels, mais les impôts fédéraux s'appliquent uniquement aux revenus des facteurs; ils ne tiennent pas compte des différences de solde fiscal entre les provinces. Par conséquent, l'équité demande que ces différences d'avantage fiscal net soient nivelées. Dans la mesure où les décisions de déménagement sont motivées par des différences de revenu réel, l'efficacité exige que les différences interprovinciales de solde fiscal soient également nivelées.[16]

Ce raisonnement a certaines conséquences pour la prise en compte des recettes importantes et imprévues tirées des ressources naturelles. Dans la mesure où ces recettes accroissent le solde fiscal et, par conséquent, le revenu réel des citoyens d'une province, il faudrait, au nom de l'équité et de l'efficacité, qu'elles soient égalisées à l'aide d'un mécanisme interprovincial de péréquation. Toutefois, les recettes placées dans les «fonds du patrimoine» n'accroissent pas le solde fiscal, ni les revenus de placements reversés dans ces fonds. Par conséquent, comme il est proposé au chapitre VII, elles ne doivent pas faire l'objet d'une péréquation.

Cette discussion va au-delà du concept relativement simple d'harmonisation des impôts. Toutefois, les relations qui viennent d'être décrites entre les décisions provinciales en matière d'impôts et de dépenses et la péréquation, militent en faveur d'une approche plus globale de la question de la concurrence fiscale.

*L'harmonisation fiscale porterait sur la différence entre la valeur des biens et des services publics reçus (y, compris les subventions explicites ou implicites) et les impôts payés. Si ce «solde fiscal» diffère sensiblement d'un endroit à l'autre, les décisions d'implantation seront prises en fonction de critères fiscaux plutôt qu'économiques. Le principal problème que pose l'utilisation du «solde fiscal» comme mesure réside est qu'il est très difficile de déterminer la valeur des dépenses publiques.

Les accords de perception fiscale

Historique Même s'il existe une certaine coopération entre les gouvernements dans le domaine fiscal depuis la Confédération, la philosophie qui inspire les accords actuels de perception fiscale remonte au rapport de la commission Rowell-Sirois, en 1940. En étudiant les relations fiscales fédérales-provinciales, la Commission constata une absence remarquable de coordination fiscale au Canada. L'une de ses principales critiques portait sur le régime fiscal des sociétés dans les années 30:

> ...les injustices inévitables, le manque... d'efficacité qui découlent de la division des pouvoirs en matière fiscale... le taux des impôts applicables aux immobilisations de corporations du même genre varie d'une province à l'autre... l'on frappe d'impôts doublés—et triplés—et sans tenir aucun compte du revenu qu'ils rapportent, les placements faits dans les corporations dont l'exploitation s'étend à tout le pays...[5]

Selon la Commission, le maintien de la «jungle fiscale» des années 1930 risquait d'aggraver les maux d'une concurrence beaucoup plus vive dans le domaine de l'impôt direct et d'envenimer le conflit entre les autorités.[6]

Du point de vue des provinces, les recommandations de la commission Rowell-Sirois impliquaient une centralisation plus poussée qu'elles ne semblaient disposées à l'accepter. Toutefois, au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale, les provinces reconnurent que le gouvernement fédéral allait devoir supporter de lourdes charges financières. Afin d'aider au financement de l'effort de guerre, elles cédèrent temporairement au gouvernement fédéral la place qu'elles occupaient dans le domaine des impôts directs moyennant des paiements de «location d'impôts». En 1947, lorsqu'on offrit de proroger les accords de location d'impôts de la période de guerre, l'Ontario et le Québec choisirent d'établir leur propre système d'imposition des sociétés. En 1954, le Québec instaura un impôt sur le revenu des particuliers qu'il administrait lui-même. Des modifications prévoyant des «abattements» furent apportées aux accords en 1957.* C'est en 1962 que furent jetés les fonde-

*On trouvera plus de détails sur les accords de location fiscale et de perception fiscale à l'annexe II-A.

ments des accords actuels de perception fiscale. Sous la pression des provinces, qui voulaient plus d'autonomie que ne leur en laissaient les accords de location d'impôts, le gouvernement fédéral accepta de réduire sa part des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés perçus dans chaque province. Il offrit aussi de percevoir gratuitement tout impôt provincial pourvu que la province (1) accepte la définition fédérale de l'assiette fiscale dans chaque cas et (2) maintienne la conformité générale de son assiette fiscale avec celle du gouvernement fédéral. L'Ontario décida de percevoir son propre impôt sur le revenu des sociétés, alors que le Québec rejetait en bloc l'offre fédérale, préférant administrer à part un régime d'impôt direct des particuliers et des sociétés.

Les accords actuels de perception fiscale (exposés dans la section qui suit) sont semblables à ceux qui avaient été adoptés en 1962, quoique depuis lors le gouvernement fédéral ait assoupli certaines de ses conditions. Initialement, les provinces étaient tenues d'exprimer leur impôt sous la forme d'un pourcentage unique de l'impôt fédéral de base. Le gouvernement fédéral a cependant convenu ces dernières années d'administrer pour certaines provinces divers crédits d'impôt et différentes surtaxes qui modifient la progesssivité du régime fiscal national. Les provinces doivent néanmoins maintenir une assiette fiscale conforme à l'assiette fédérale définie dans la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Il s'agit de l'«impôt fédéral de base» dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers et du «revenu imposable des sociétés» dans le cas des impôts sur le revenu de ces dernières.

Pour illustrer l'interaction des régimes fédéral et provinciaux, on peut prendre comme référence la déclaration d'impôt schématisée présentée à la figure VIII-1. Le «revenu imposable» (ligne 3) du contribuable est établi en soustrayant du «revenu total» (ligne 1) et du «revenu net» (ligne 2) diverses déductions admissibles. On applique ensuite au revenu imposable un barème progressif d'impôt fédéral pour obtenir l'«impôt fédéral de base» dû, à la ligne 4. La province applique ensuite un taux unique d'impôt sur le revenu à l'assiette constituée par l'impôt fédéral de base. C'est ainsi que l'impôt provincial s'exprime par 38 pour cent de l'impôt fédéral de base en Alberta, 58 pour cent à Terre-Neuve, etc.

Graphique VIII-1

DÉCLARATION SCHÉMATISÉE DE REVENU DES PARTICULIERS

REVENU TOTAL ..... $ ____
MOINS: DÉDUCTIONS (COTISATIONS DE RETRAITE, SYNDICALES, ETC.)

REVENU NET ..... $ ____
MOINS: EXEMPTIONS (PERSONNELLE, POUR CONJOINT)
: AUTRES DÉDUCTIONS (FRAIS MÉDICAUX, DONS DE CHARITÉ)

REVENU IMPOSABLE ..... $ ____

IMPÔT FÉDÉRAL DE BASE ..... $ ____
MOINS: RÉDUCTION FÉDÉRALE D'IMPÔT
: CRÉDIT FÉDÉRAL D'IMPÔT POUR CONTRIBUTION À UN PARTI POLITIQUE

IMPÔT FÉDÉRAL NET À PAYER ..... $ ____

AJOUTER: IMPÔT PROVINCIAL À PAYER ..... $ ____

IMPÔT TOTAL À PAYER ..... $ ____
MOINS: IMPÔT RETENU À LA SOURCE, PAYÉ PAR VERSEMENTS
: CRÉDIT D'IMPÔT FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX

REMBOURSEMENT OU SOLDE DÛ ..... $ ____

Source: Ministère fédéral des Finances.

En relevant ou en diminuant les exemptions et les déductions*, le gouvernement fédéral peut abaisser ou augmenter l'impôt fédéral de base et, donc, l'impôt provincial dû. En général, une hausse générale des exemptions et déductions réduit la progressivité du régime fiscal national puisqu'elle profite proportionnellement plus aux gros revenus qu'aux petits contribuables. Les crédits d'impôt fédéraux (entre les lignes 4 et 5 de la figure VIII-1) ne modifient pas l'impôt fédéral de base, ni l'impôt provincial à payer.

Dans le cas des sociétés, l'exploitation commune de l'assiette fiscale est facilitée du fait que les provinces ont adopté comme assiette le revenu imposable des sociétés, selon la définition de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Les provinces ont la possibilité d'appliquer à cette assiette des taux multiples, mais elles s'en tiennent généralement à un taux général et à un taux réduit pour les petites entreprises. Même les provinces qui perçoivent leur propre impôt des sociétés ont adopté de plein gré la même définition de l'assiette, ce qui concourt à l'harmonie du régime fiscal des sociétés pour ce point.

Une question importante, dans l'imposition des bénéfices** des sociétés en régime fédéral, est la répartition de ces bénéfices entre les divers pouvoirs publics. Le gouvernement fédéral et les provinces occupent ensemble ce domaine d'imposition, mais les deux ordres de gouvernement se sont entendus sur une formule de répartition entre les provinces des bénéfices des sociétés. La part du revenu imposable d'une entreprise multiprovinciale qui revient à une province donnée se détermine par pondération de la part que représente la province dans la masse salariale et le chiffre d'affaires de l'entreprise.

Outre qu'ils facilitent aux gouvernements fédéral et provinciaux l'accès conjoint à une assiette fiscale commune, les accords de perception fiscale ont deux grands avantages par rapport à une perception séparée des impôts par les provinces: les frais d'administration sont moins élevés globalement, et le contribuable bénéficie de coûts d'observation moins élevés ainsi que de la simplicité relative du système.

*Qui font partie de ce qu'on appelle les «dépenses fiscales».

**Dans le cas des sociétés, «bénéfices» est employé ici comme synonyme de «revenu imposable».

L'Ontario et le Québec perçoivent leur propre impôt sur les bénéfices des sociétés depuis plusieurs années. Ils s'en tiennent à la définition fédérale du revenu imposable ainsi qu'aux règles convenues de répartition du bénéfice des sociétés et suivent généralement les modifications de définition apportées par le gouvernement fédéral. L'Alberta a commencé en 1981 à administrer son propre impôt des sociétés. La Colombie-Britannique, s'inquiétant de la marge de manoeuvre supérieure dont bénéficiaient les provinces non signataires, a menacé de percevoir elle-même ses impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, si cela est «absolument nécessaire»[7]. Le Québec continue de percevoir son impôt sur le revenu des particuliers; il n'a jamais participé à un accord de perception fiscale.

Quoique les accords actuels de perception fiscale présentent un certain nombre d'avantages, certaines provinces s'estiment entravées par ce qu'elles considèrent comme un manque de souplesse de la part du gouvernement fédéral dans l'application des accords. Ces dernières années, plusieurs provinces ont adopté des crédits d'impôt pour locataires, des surtaxes d'impôt sur le revenu et diverses autres mesures. Certaines veulent aller encore plus loin, comme en témoignent les demandes provinciales visant à instituer de nouvelles formes d'encouragements au développement économique par le biais du régime fiscal. C'est ainsi que le gouvernement du Québec a lancé récemment un crédit d'impôt pour favoriser l'achat d'actions dans les sociétés qui ont leur siège au Québec. La Colombie-Britannique a annoncé son intention d'instituer un crédit d'impôt pour dividendes à l'intention des résidents qui investiraient dans des sociétés de la province, mais le gouvernement fédéral a refusé d'administrer cette mesure parce qu'elle ferait obstacle à la libre circulation des capitaux au Canada.

Cela amène à se demander si le gouvernement fédéral peut continuer de jouer un rôle majeur dans l'harmonisation fiscale si plusieurs grandes provinces se retirent des accords de perception fiscale. Le gouvernement fédéral peut-il, dans le but d'assurer la libre circulation des capitaux au Canada, subordonner à des conditions strictes l'administration des ententes de perception fiscale sans inciter par le fait même certaines provinces à établir leur propre système? (Il a été dit devant le Groupe de travail que le gouvernement fédéral ne

semblait se préoccuper de l'harmonisation fiscale et des entraves à la libre circulation des biens et des personnes que depuis que les provinces de l'Ouest s'étaient mises à utiliser les recettes provinciales à des fins de développement économique. L'harmonie fiscale ne paraissait pas susciter d'inquiétude lorsqu'on avait permis au Québec et à l'Ontario d'administrer tout ou partie de leur régime d'impôts en n'adhérant pas aux accords de perception fiscale de 1962. Ce ne serait que depuis que l'Alberta a décidé de percevoir son impôt sur les sociétés et que la Colombie-Britannique a évoqué la possibilité de se retirer des accords que l'harmonisation fiscale prend figure de problème majeur.) Comme on le verra à la section suivante, certains témoins ont manifesté une réelle inquiétude devant la perspective d'une intensification de la concurrence fiscale. Par contre, d'autres témoins ainsi que les gouvernements provinciaux ont soutenu, tout en reconnaissant la possibilité d'effets perturbateurs, que rien de grave ne s'était encore produit parce que les provinces avaient agi avec bon sens.

Si des provinces se retiraient des accords de perception fiscale, ces derniers perdraient certains de leurs avantages. Les frais d'administration augmenteraient, les contribuables auraient un plus grand nombre de déclarations à remplir et la structure fiscale varierait vraisemblablement d'une province à l'autre. Bien sûr, certains de ces problèmes existent dans les accords actuels. Par exemple, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont institué des surtaxes sur les revenus élevés.

Compte tenu de ces éléments, le Groupe de travail a cerné quatre grands problèmes dans le domaine de l'harmonisation fiscale. La première question est de savoir si l'harmonie fiscale devrait toujours être poursuivie par le biais d'un vaste ensemble d'accords de perception fiscale. La deuxième question tient à l'observation par les provinces des trois critères de base d'un régime fiscal national exposés par le ministre des Finances (administration efficace, absence de discrimination, harmonie et uniformité essentielles). La troisième question est de savoir si l'on peut promouvoir l'harmonie et l'uniformité fiscales par un «code de conduite fiscale» convenu entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Enfin, le Groupe de travail a envisagé la question de l'harmonisation fiscale dans un contexte plus large et sa réalisation au moyen d'un «code de conduite économique» régissant une gamme beaucoup plus étendue d'activités de l'État (réglementation, dépenses, imposition).

Témoignages et propositions de changement

Les pages qui suivent exposent certaines des opinions et des propositions de changement qui ont été présentées au Groupe de travail par écrit et lors des audiences tenues d'un bout à l'autre du Canada.

Particuliers Presque tous les témoins ayant abordé la question de l'harmonisation fiscale ont convenu que certaines des nouvelles initiatives fiscales des provinces étaient discriminatoires et favorisaient une balkanisation des marchés de capitaux canadiens. Tous se sont prononcés en faveur de l'établissement d'un «code de conduite» intergouvernemental en matière fiscale. Certains ont prôné l'extension de cette notion de code à une gamme beaucoup plus vaste d'activités gouvernementales. Pour l'essentiel, ces témoins sont favorables au concept d'harmonisation fiscale au sens large dont il est question au début de ce chapitre.

Le Groupe de travail n'a reçu aucune proposition précise sur la teneur d'un code de conduite. Néanmoins, la majorité des témoins (y compris le ministre des Finances; voir plus loin) ont estimé qu'un code de conduite éventuel devrait s'appliquer de manière égale au gouvernement fédéral et aux provinces. Une exception a été le professeur Tom Shoyama, selon qui, si un code de conduite est souhaitable, le gouvernement fédéral devrait se garder de s'interdire le recours au régime fiscal national pour poursuivre des objectifs sectoriels ou régionaux.

Il semblerait que le succès ou l'échec d'un code de conduite dépende (1) de la portée de l'accord et (2) du sens que l'on donne à «s'appliquer de manière égale». Il est clair qu'un «code de conduite» peut signifier bien des choses, même dans un domaine relativement restreint comme la fiscalité. Plus la portée du code s'étendrait, plus un accord deviendrait difficile. Par exemple, les provinces pourraient rejeter un code de conduite économique qui les empêcherait de se servir du pou-

voir d'achat provincial pour atteindre des objectifs exclus par le code, plus simple, de conduite fiscale.

Il est difficile de concevoir un code de conduite qui puisse s'appliquer de manière égale aux deux ordres de gouvernement si les provinces prennent l'adjectif «égal» au pied de la lettre. Par contre, les provinces seraient peut-être satisfaites si le gouvernement fédéral acceptait certaines règles de base, même si elles y perdaient un peu de leur marge de manoeuvre.

Parmi les propositions plus précises faites au Groupe de travail, deux ont été avancées par M. Donald Huggett, de chez Coopers and Lybrand. M. Huggett a fait valoir que, à côté d'accords interprovinciaux et de codes de conduite, il y avait place pour une agence de perception fiscale neutre, dirigée à la fois par les provinces et le gouvernement fédéral. Cette agence percevrait tous les prélèvements fiscaux au Canada et en répartirait le produit entre le gouvernement fédéral et les provinces selon une formule convenue. Certains membres du Groupe de travail ont considéré qu'une agence nationale de perception fiscale permettrait d'éliminer certaines des disparités et des injustices que présente la formule actuelle de répartition du revenu des sociétés (principalement en facilitant les révisions de la formule). Cette agence paraissait aussi pouvoir jouer un rôle plus considérable d'administrateur d'un régime de péréquation amélioré. Au lieu de prendre la forme de paiements faits à part aux provinces, la péréquation pourrait être mise en œuvre directement, au niveau des versements d'impôts aux provinces. Pour diverses raisons, dont l'une est exposée à la section suivante, le Groupe de travail est opposé à l'idée d'une agence fédérale-provinciale de perception des impôts.

Un autre témoin, le professeur Wayne Thirsk, de l'université de Waterloo, a présenté quelques propositions très précises au Groupe de travail. M. Thirsk pense que le Canada risque de revenir à la «jungle fiscale» des années 30, en donnant pour preuve la prolifération des mesures prises par certaines provinces aux dépens des autres ces dernières années. Il recommande que le gouvernement fédéral persuade les provinces d'évacuer le domaine de l'impôt des sociétés, moyennant un dédommagement acceptable. Les taxes de vente reviendraient aux provinces, tandis que le revenu des particuliers demeurerait un champ d'imposition conjointe. Ces recommandations reposent sur l'opinion qu'il convient, selon M. Thirsk, de laisser aux provinces les prélèvements fiscaux assis sur la résidence et la destination, et au gouvernement fédéral les impôts assis sur la source ou l'origine. Faute d'ententes de ce genre, M. Thirsk estime que le gouvernement fédéral pourrait contester devant la Cour suprême la constitutionnalité des impôts provinciaux sur les sociétés en soutenant que, techniquement, ces derniers ne constituent pas une taxe directe dans la province.

Une autre idée étudiée par le Groupe de travail était la possibilité que le gouvernement fédéral offre aux sociétés un crédit d'impôt, à concurrence d'un certain plafond, au titre des impôts provinciaux acquittés. Les provinces seraient alors moins tentées d'offrir des avantages fiscaux injustes, puisque cette mesure rendrait ces avantages moins profitables pour les entreprises.

De façon plus générale, le Groupe de travail a évoqué rapidement, sur la suggestion d'un ministre provincial, la possibilité que le domaine de l'impôt des sociétés soit réservé au gouvernement fédéral, moyennant la cession aux provinces des taxes fédérales d'accise sur l'alcool et le tabac. Un mécanisme de ce genre, s'il présente un attrait considérable sur le plan théorique, comme l'a souligné le professeur Thirsh, soulève par ailleurs un certain nombre de questions techniques difficiles qu'il était impossible au Groupe de travail d'étudier convenablement dans les délais dont il disposait.

Les gouvernements provinciaux Les provinces de l'Ouest ont manifesté un vif intérêt pour l'idée d'un code de conduite, mais ont insisté sur le fait qu'il devait s'appliquer de manière égale à tous les gouvernements, tant pour la perception des impôts que pour les dépenses fiscales. Au moins un gouvernement provincial estime que le gouvernement fédéral est trop porté à instaurer unilatéralement des dépenses fiscales dont les provinces doivent partager les frais[8]. Si elles croient pouvoir appuyer un code de conduite, la plupart des provinces de l'Ouest veulent cependant garder une marge de manoeuvre suffisante pour poursuivre leurs propres objectifs de développement. La province de Terre-Neuve semble également souscrire à cet avis.

Parmi les provinces Maritimes, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse sont favorables au code de conduite. Le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse estime néanmoins inévitable le retrait de certaines provinces des accords de perception fiscale. Les représentants de l'Île-du-Prince-Édouard ont souligné qu'ils ne voyaient aucune raison impérieuse de compenser le caractère progressif du barème actuel d'impôt fédéral. Pour les provinces de l'Atlantique, la perception de leurs propres impôts n'est pas une solution de rechange tentante aux accords actuels.

Les deux plus grosses provinces, l'Ontario et le Québec, ont fait allusion à la proposition de code de conduite. Dans une déclaration faite lors de la réunion des ministres provinciaux des Finances, en décembre 1980, le trésorier de l'Ontario a déclaré qu'il souhaitait voir la création d'un comité de fonctionnaires experts en fiscalité qui serait chargé d'examiner les résultats du régime fiscal canadien et d'en rendre compte périodiquement, ainsi que d'évaluer les répercussions des changements importants. A l'instar de certaines autres provinces, l'Ontario a fait remarquer dans son budget 1981 qu'il était malaisé de déterminer le seuil à partir duquel les différences d'imôts et de subventions pouvaient être considérées comme perturbatrices. Le Manitoba a fait la même observation.

Il semble que le Québec pourrait accepter un code de conduite à condition que les stipulations soient «très limitées»—encore que d'après le ministre des Finances du Québec, M. Jacques Parizeau, il existe un processus naturel d'harmonisation fiscale qui rend inutile un tel code de conduite. De toute façon, il semble clair que le Québec ne se joindra jamais à un organisme national de perception d'impôts, même si les provinces en dominaient collectivement l'administration.

Les deux gouvernements territoriaux sont en faveur du maintien des accords actuels de perception fiscale.

Le gouvernement fédéral Le gouvernement fédéral se trouve dans une position difficile vis-à-vis les ententes de perception d'impôts. Le ministre des Finances a exposé en ces termes le problème fondamental dans son mémoire au Groupe de travail:

> 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.[9]

Le ministre des Finances a indiqué que, pour déterminer si une mesure devait ou non être administrée dans le cadre des accords de perception fiscale, on suivrait trois principes:

> 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.[10]

Ces trois principes ont pour but de simplifier les calculs des contribuables et la tâche d'administration de Revenu Canada, de freiner les différences de progressivité et de combattre la tendance à la concurrence fiscale entre provinces.

Le ministre des Finances a signalé au Groupe de travail qu'il jugeait «des plus prometteuses» l'idée d'un code de conduite qui s'appliquerait de manière égale aux gouvernements fédéral et provinciaux.

Conclusions et recommandations

Le Groupe de travail reconnaît qu'il s'est produit un déplacement de l'activité économique vers l'ouest. Cette évolution de la conjoncture économique continuera d'apporter des avantages énormes aux Canadiens de l'Ouest. Dans la mesure où cela se traduira dans la croissance de l'économie nationale, tous les Canadiens en bénéficieront. Il n'y a peut être aucune raison de s'inquiéter de ce changement d'équilibre du pouvoir économique ou d'un partage des recettes tirées des ressources nouvelles; cela se fera peut-être automatiquement, par le jeu des mécanismes économiques habituels, sans que les gouvernements aient besoin d'intervenir. Cependant, il importe de se rappeler que les provinces de l'Atlantique ne sont pas aussi susceptibles que le Canada central de bénéficier des retombées de la croissance économique de l'Ouest.

Parallèlement, une croissance rapide imposera des exigences nouvelles aux gouvernements provin-

ciaux. Le Groupe de travail reconnaît que ces gouvernements voudront probablement se servir de leur puissance économique relativement neuve (par tous les moyens dont ils disposent) pour réaliser leurs objectifs sociaux et économiques. Ces derniers ne coïncident pas nécessairement avec les priorités et les objectifs nationaux déterminés par le gouvernement fédéral. Toutefois, le Groupe de travail a entendu les critiques habituelles, selon lesquelles les politiques nationales ont en réalité été conçues en vue de favoriser les intérêts du Canada central et que le gouvernement fédéral ne devrait pas décourager les provinces qui désirent aider leurs propres industries à l'aide des recettes provinciales. Bien que le Groupe de travail ne souscrive pas nécessairement à ce point de vue, il ne s'inquiète pas particulièrement du fait que les provinces veuillent se servir de leur pouvoir économique. Cependant, tout comme les politiques fédérales peuvent parfois nuire à certaines provinces, il peut arriver que les mesures prises par les gouvernements provinciaux nuisent à l'ensemble du pays et à d'autres provinces. Le Groupe de travail estime que, dans un régime fédéral, la politique du gouvernement fédéral ne doit pas être contrecarrée par les mesures prises par les gouvernements subnationaux. Cela signifie que, si le Groupe de travail est favorable à l'établissement d'un code de conduite entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il rejette énergiquement l'idée voulant qu'un code de conduite empêche le gouvernement fédéral d'appliquer des politiques jugées d'intérêt national.

Depuis 1962, les ententes de perception fiscale ont permis l'instauration d'un régime extrêmement décentralisé de prélèvement des recettes. De l'avis du ministre des Finances, le fait que cette décentralisation soit assortie d'une harmonisation poussée «est une réalisations remarquable, peut-être l'une des plus notables du fédéralisme canadien»[11]. Le Groupe de travail partage ce point de vue et n'appuie pas les mesures qui pourraient aboutir à l'éclatement du régime fiscal national. Les ententes actuelles ne contribuent toutefois pas autant qu'on pourrait le juger souhaitable à l'harmonisation fiscale, car les provinces peuvent aisément recourir aux dépenses et à la réglementation si les accords de perception fiscal les empêchent d'utiliser le régime fiscal pour la réalisation de leurs objectifs. La question suivante se pose donc: si les provinces doivent se servir de leur force économique, est-il préférable qu'elles aient recours, pour la réalisation de leurs objectifs, au régime fiscal ou bien aux dépenses et à la politique réglementaire? Il convient que la question reste posée, mais le Groupe de travail fait observer que les ententes actuelles de perception fiscale encouragent implicitement les provinces à se servir d'autres moyens que le régime fiscal pour réaliser leurs objectifs. Plus généralement, le Groupe de travail estime qu'il est de l'intérêt de tous les Canadiens que les gouvernements fédéral et provinciaux s'efforcent d'instaurer une situation où le «solde fiscal» jouera le moins possible dans la répartition de la main-d'oeuvre, des capitaux et de l'activité économique entre les régions et où la libre circulation des travailleurs, des capitaux et des biens dans l'union économique sera favorisée.

A la lumière de ces considérations, le Groupe de travail est d'avis qu'il faudra s'efforcer de mettre au point un code de conduite fiscale—ou, de façon plus large, un code de conduite économique. Dans l'intérêt du maintien d'une structure fiscale et de modalités de perception des impôts qui présentent des frais globaux d'administration les plus faibles possible, des coûts peu élevés d'observation pour le contribuable ainsi qu'une uniformité et une harmonie convenables entre les régimes fiscaux, il est souhaitable de disposer d'un système centralisé de perception des impôts administré par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, il semble également souhaitable de mettre au point un code convenu de conduite fiscale par lequel, sans que cela interdise au gouvernement fédéral de recourir aux mesures fiscales pour promouvoir un développement économique national équilibré, les gouvernements fédéral et provinciaux s'imposeraient eux-mêmes certaines restrictions.

Ce code de conduite fiscale n'empêcherait pas les gouvernements provinciaux de se servir de leurs dépenses ou de leurs règlements pour atteindre certains objectifs économiques ou sociaux, mais il pourrait au moins contribuer à maintenir les coûts d'administration et d'observation à un niveau raisonnable. L'expérience des provinces de l'Ouest dans la négociation d'un code de ce genre entre elles pourrait se révéler particulièrement utile à ce chapitre.

Comme il existe toute une gamme de moyens susceptibles d'être employés par les provinces pour poursuivre leurs objectifs ainsi que d'avoir des

effets négatifs sur les autres provinces, le Groupe de travail préconise l'établissement d'un forum qui permettrait de procéder à des consultations périodiques sur les incidences possibles des mesures économiques ou fiscales prises ou projetées par les provinces. L'élaboration d'un code général de conduite économique pourrait être l'un des objectifs de cet organisme.

Nos recommandations à ce chapitre peuvent donc se résumer comme suit. *Le Groupe de travail recommande*

que le gouvernement fédéral favorise le maintien des accords actuels de perception fiscale (prévus à la Partie III de la législation actuelle sur les accords fiscaux), sous réserve des trois principes généraux énoncés par le ministre des Finances pour déterminer si une mesure fiscale proposée doit être administrée dans le cadre des accords de perception fiscale;

et que

le gouvernement fédéral maintienne dans les nouveaux accords la disposition visant les «paiements de garantie de recettes provinciales au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers» à la Partie IV de la législation actuelle sur les accords fiscaux;

et que

le gouvernement fédéral s'efforce activement d'en venir à une entente avec les provinces au sujet d'un «code de conduite fiscale»;

et que

le ministre des Finances propose à ses homologues provinciaux de former un comité intergouvernemental qui serait chargé de faire le point et de faire rapport régulièrement aux ministres des Finances sur l'«état de l'union économique». Ce comité s'intéresserait à la question globale de l'harmonisation fiscale et pourrait envisager l'établissement d'un «code de conduite économique» général touchant à la fiscalité, aux dépenses publiques et à la réglementation économique.

Notes du chapitre VIII

[1] L'hon. Allan J. MacEachen, *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, 23 avril 1981.)

[2] Wayne R. Thirsk, «*Tax Harmonization and its Importance in the Canadian Federation*» dans *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Toronto, 1980.

[3] Charles M. Tiebout, «*A Pure Theory of Local Government Expenditures*», *Journal of Political Economy* (october 1956). M. Tiebout soutient que les choix d'emplacement des individus produiraient les meilleures pratiques budgétaires locales.

[4] Robin Boadway et Frank Flatters, «*The Case for Equalization Payments*», communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne d'économique, Halifax, N.-E., 24-27 mai 1981.

[5] *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, volume II (Ottawa), Imprimeur du Roi, 1940, p. 117-118.

[6] *Ibid.*, p. 142.

[7] L'hon. Hugh M. Curtis, *Budget des dépenses de la Colombie-Britannique*, mars 1981, p. 31.

[8] *Manitoba Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*, 1981, p. 23 (citation tirée de la déclaration conjointe des ministres des Finances de l'Ouest).

[9] L'hon. Allan J. MacEachen, *op.cit.*, p. 56.

[10] *Ibid.*

[11] *Ibid.*, p. 15.

Chapitre IX

QUESTIONS NOUVELLES DANS LE RÉGIME FÉDÉRAL CANADIEN

Introduction

Les chapitres précédents ont permis de passer en revue les problèmes actuels ainsi que les accords fiscaux en vigueur, pour déboucher sur des recommandations à l'égard de la période 1982-1987. Il ne faut toutefois pas oublier que beaucoup de choses changeront au cours de cette période. Ce chapitre fait état de trois grandes questions nouvelles qui doivent être prises en considération dans l'évaluation des changements proposés des dispositions actuelles. Bien que cet exposé soit nécessairement de caractère plus spéculatif et plus concis que celui des chapitre précédents, cela ne diminue en rien l'importance des sujets qui y sont abordés.

La section qui suit apporte des éléments de réponse aux différentes demandes présentées par les groupes autochtones. Même si ces questions sont d'une trop grande portée (puisqu'elles englobent certaines dispositions constitutionnelles de fond concernant le gouvernement autonome des autochtones) et soient trop éloignées de la mission du Groupe de travail (puisqu'elles relèvent de ministres et ministères fédéraux particuliers plutôt que d'une négociation intergouvernementale), le Groupe de travail a été frappé par l'importance des points soulevés et des problèmes résultant d'une répartition des compétences dans ce domaine délicat.

En particulier, les possibilités d'extension du modèle de financement en bloc des programmes établis au soutien financier prêté par le gouvernement fédéral à certaines activités des organisations indiennes, de concert avec d'autres initiatives favorisant la prise en charge de leur propre administration par les Indiens, est une question qui, de l'avis du Groupe de travail, mérite de retenir l'attention des fonctionnaires fédéraux et des porte-parole des groupes autochtones. D'autres problèmes relatifs à la prestation aux autochtones des services relevant normalement du FPE sont également abordés dans la prochaine section.

La question des relations avec les gouvernements territoriaux est étroitement liée à celle des rapport avec les organismes autochtones. La troisième partie du chapitre expose quelques questions qui influent sur les relations financières avec les gouvernements territoriaux ainsi que, de nouveau, les difficultés particulières que pose l'application de programmes financés normalement dans le cadre du FPE.

La quatrième section évoque brièvement un problème d'un genre différent, mais qui n'est pas sans importance tant pour l'équilibre fiscal que pour le programme de péréquation. Il s'agit de l'imposition des sociétés de la Couronne. L'article 125 de l'AANB paraît interdire l'imposition des sociétés provinciales de la Couronne par les autorités fédérales, et vice-versa. Cependant, les recettes que les organismes fédéraux ou provinciaux de la Couronne tirent déjà ou pourraient tirer à l'avenir des ressources naturelles sont si considérables que les accords fédéraux-provinciaux ne peuvent peut-être plus ne pas tenir compte des conséquences d'un changement d'organisation. Il est permis d'imaginer que les prochaines années verront s'intensifier le débat sur les dispositions ayant pour effet de rendre imposables les entreprises de la Couronne à activités «commerciales», par opposition à celles qui ont des fonctions «gouvernementales» ou «administratives».

Si les délais l'avaient permis, les membres du Groupe de travail auraient aimé présenter des

observations sur le problème du vieillissement de la société canadienne. Au-delà des modifications évidentes que cela entraîne dans la répartition des dépenses—une proportion plus faible étant consacrée à l'enseignement postsecondaire et une part plus importante à la santé—des problèmes pourraient surgir aussi lorsque les flux financiers des régimes de pension s'inverseront et que les gouvernements provinciaux devront rembourser les emprunts contractés antérieurement. Il serait utile d'étudier la validité des accords fiscaux actuels dans ces circonstances.

De même, certaines des questions liées à l'évolution structurelle de l'économie canadienne et à ses effets sur les mouvements financiers fédéraux-provinciaux ou interprovinciaux (ainsi que les mouvements réels de biens, de main-d'oeuvre et de capitaux) méritent d'être examinées. La structure des arrangements fiscaux sera-t-elle ébranlée par une période de croissance déséquilibrée, sous l'impulsion du développement des ressources dans les provinces de l'Atlantique, par les problèmes d'adaptation du Québec, par une désindustrialisation ou une réindustrialisation en Ontario ou par un déplacement marqué du pouvoir économique vers l'Ouest? Les perspectives de recettes ou l'équilibre fiscal seront-ils sensiblement touchés par un passage plus rapide à une société postindustrielle orientée vers le secteur des services? Voilà des questions qui ne sont pas sans importance.

En outre, les membres du Groupe de travail sont conscients qu'il doit bien exister d'autre grands changements dont les germes sont déjà en place et qui pourraient apparaître au grand jour à temps pour bouleverser les dispositions soigneusement conçues qui sont actuellement recommandées. Il faut toutefois bien s'arrêter quelque part, et l'on est maintenant parvenu à la limite de ce qu'on pouvait faire en six semaines de délibérations après les audiences publiques. Ces questions sont laissées à la prochaine génération d'hommes politiques.

Les populations autochtones

Plusieurs organisations autochtones ont comparu devant le Groupe de travail pour exposer leur point de vue sur les arrangements fiscaux. L'une des principales allégations de ces organismes était que, au titre de la Loi sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis, les provinces recevaient de l'argent pour le compte des populations autochtones sans pourtant leur fournir de services. De plus, comme la prestation de services aux autochtones inscrits est de toute façon une responsabilité fédérale, ces organismes préconisaient la mise en place d'un système plus direct.

Ces arguments ont été bien résumés par la Fédération des Indiens de la Saskatchewan:

> Le facteur indien intervient de la façon suivante dans les formules servant à calculer les transferts:
>
> a) les Indiens font partie des statistiques de population qui servent à calculer les paiements de péréquation et le financement des programmes établis;
>
> b) le niveau de développement économique des Indiens est un élément intrinsèque—plus élevé dans certaines provinces que d'autres—du calcul de l'écart fiscal que les paiements de péréquation visent à combler; et
>
> c) le taux et le niveau de participation des Indiens aux services sociaux sont reflétés dans le mode de calcul des transferts du RAPC.
>
> On ne sait pas pour le moment comment l'élimination du «facteur indien» modifierait les transferts fiscaux aux provinces—l'effet serait probablement peu marqué en raison de la nature des formules et des dispositions connexes actuellement prévues par la loi.

La Fédération des Indiens de la Saskatchewan prétend de plus que:

> Les relations fiscales actuelles entre le Canada et le peuple indien contreviennent à trois séries de principes:
>
> a) elles contreviennent aux traités, du fait que l'obligation de fournir divers services n'est pas remplie—ou qu'elle l'est insuffisamment en raison d'un sous-financement—et que les gouvernements indiens sont soumis à des règlements extérieurs stricts et à des priorités de dépenses déterminées par l'extérieur;
>
> b) elles ne respectent pas le rôle de fiduciaire et la responsabilité constitutionnelle que le Canada doit assumer vis-à-vis des Indiens, du fait que les arrangements fiscaux avec les provinces ont transféré à ces dernières une certaine responsabilité, si mal définie soit-elle, à l'égard des Indiens;
>
> c) elles contreviennent même aux principes fondamentaux des finances et de l'administration publiques du fait qu'elles entraînent des dispositions de programme trop complexes, des mouvements financiers variables et imprévisibles, ainsi

qu'un manque d'efficacité et de responsabilité financière, non de la part des gouvernements et des organismes indiens, mais de la part du gouvernement du Canada lui-même.

Certains organismes autochtones ont demandé que les transferts fiscaux aux provinces pour le compte des autochtones soient versés plutôt aux gouvernements autochtones.

Le Groupe de travail est sensible au point de vue des populations autochtones, qui craignent que leur incorporation aux chiffres de population provinciale puisse être considérée comme une tentative de dévolution aux provinces des services aux autochtones. Le Groupe de travail croit savoir que, lors de la négociation des ententes en vigueur, cette question avait été soulevée par le gouvernement de la Saskatchewan, qui s'était interrogé sur la validité d'une entente qui semblait réduire les obligations fédérales envers les autochtones. La Saskatchewan avait cependant reçu l'assurance que les chiffres de population provinciale incluant les autochtones n'étaient utilisés que pour faciliter les calculs statistiques et que cette inclusion ne devait en aucun cas être considérée comme transférant aux provinces la charge de services dont elles n'étaient pas responsables jusque-là.

Néanmoins, cette entente n'était guère connue jusqu'à ce que la question soit soulevée par les organismes autochtones. *Le Groupe de travail recommande donc*

que le ou les ministres fédéraux compétents établissent clairement que les accords fiscaux ne modifient en rien les responsabilités constitutionnelles actuelles du gouvernement fédéral envers les populations autochtones.

La question de savoir si les chiffres de population devraient être corrigés dans les dispositions fiscales futures est plus complexe. Dans la mesure où le coût des services aux autochtones était assumé par le gouvernement fédéral plutôt que les provinces, il n'était pas compris dans le coût de l'année de base (1976-1977) du FPE. Par conséquent, l'inclusion des autochtones dans les chiffres de population provinciale n'a pas accru le total des frais supportés par le gouvernement fédéral; en fait, le transfert estimatif par habitant pour l'année de base a été un peu plus faible que si les autochtones n'avaient pas été inclus. Cela signifie que les provinces qui comptent une proportion de population autochtone supérieure à la moyenne reçoivent une certaine «prime» dans leurs paiements de FPE, tandis que les provinces qui comptent moins d'autochtones que la moyenne perdent une faible somme à ce titre. Par conséquent, même si au fond les organismes autochtones ont raison de prétendre que des provinces comme l'Alberta et la Saskatchewan reçoivent un «surcroît» de transferts fiscaux à l'égard des autochtones, ce surcroît n'est pas égal au transfert moyen par habitant pour la province multiplié par le nombre d'autochtones. Il est un peu inférieur à cette somme.

Les organismes autochtones ont également raison lorsqu'ils soulignent que certaines provinces reçoivent peut-être des paiements supplémentaires de péréquation grâce à l'inclusion des autochtones, dont la situation économique est habituellement inférieure à la moyenne de la province. Cependant, les effets qu'aurait une exclusion des autochtones dans les différentes estimations—selon des mécanismes qui ne paraissent pas évidents—ne sont pas clairs. S'il en résultait des variations moindres des assiettes fiscales provinciales, l'ensemble des transferts fiscaux fédéraux au titre de la péréquation s'en trouverait diminué. De plus, les trois provinces situées le plus à l'ouest n'ont de toute façon pas droit aux paiements de péréquation. Il serait donc extrêmement difficile d'évaluer les mouvements financiers attribuables précisément à l'incorporation aux calculs du nombre d'autochtones—ou de tout autre groupe représenté dans toutes les provinces.

Le Groupe de travail est conscient que ce problème met en jeu quelques questions fondamentales: qui est responsable du coût des services fournis aux autochtones—inscrits ou non—, aux métis et aux autres, et comment ces services doivent-ils être fournis? Les autochtones considèrent que le gouvernement fédéral continue d'avoir la responsabilité du coût des services aux Indiens inscrits, dans les réserves ou ailleurs. Le gouvernement fédéral ne semble pas savoir s'il doit ou non prendre la responsabilité des Indiens inscrits hors des réserves. Les autochtones veulent prendre en charge la prestation de leurs propres services par l'intermédiaire de leur gouvernement (ou, peut-être, aux termes d'un contrat conclu avec d'autres gouvernements) et obtenir un transfert fiscal qui leur permette de le faire. La solution de ces questions n'est

certainement pas du ressort du Groupe de travail, mais il semble évident qu'une poursuite des manœuvres intergouvernementales au sujet de la responsabilité de ces services entraîne des problèmes sérieux. Le Groupe de travail porte cette question à l'attention du gouvernement fédéral et souhaite qu'elle soit réglée dans les meilleurs délais. On pourrait ensuite déduire logiquement de cette solution les modifications à apporter aux arrangements fiscaux.

Les territoires

Sans être des provinces, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest doivent assurer à leurs habitants nombre des services que fournissent ailleurs au Canada les provinces et leurs administrations locales. De plus, les gouvernements territoriaux bénéficient de la plupart des paiements de transfert fédéraux dans les mêmes conditions que les provinces. La principale exception, à cet égard, est la péréquation, à laquelle les territoires n'ont pas droit d'après la formule actuelle.

Le Yukon est plus proche que les Territoires du Nord-Ouest du stade du «gouvernement responsable». Cependant, les problèmes des deux territoires, tels qu'ils ont été décrits au Groupe de travail par les représentants des deux gouvernements, sont assez comparables. Ils tiennent à la difficulté de fournir un niveau raisonnable de services publics—enseignement, santé, bien-être social—à une population éparpillée et hétérogène de par sa composition économique et culturelle. Les faits présentés au Groupe de travail portent à croire que de nombreux groupes et personnes—aussi bien d'origine autochtone que d'une autre ascendance—sont confrontés à de graves problèmes sociaux.

Le Groupe de travail a reçu des observations des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Un petit nombre seulement de représentants du public, et notamment des populations autochtones, ont comparu. Il était cependant visible qu'un grand nombre des préoccupations exprimées au sujet de la nécessité d'obtenir de meilleurs services de santé, de bien-être social et d'enseignement étaient les mêmes—et dans certains cas beaucoup plus vives—que les soucis exprimés dans d'autres régions du pays, notamment la région de l'Atlantique. Il est évident que ces besoins sont considérables pour les membres défavorisés de la société.

Les gouvernements des territoires déploient indéniablement des efforts considérables pour s'acquitter de leurs responsabilités et relever le défi difficile que posent leurs collectivités éloignées. Il apparaît néanmoins au Groupe de travail que, si les progrès sont incontestables, les résultats ont peut-être été en partie limités par un système de financement qui est frustrant pour les gouvernements territoriaux et ne leur permet pas, de plus, d'être tenus responsables des services fournis à leurs ressortissants.

Les gouvernements territoriaux se livrent à la préparation d'un budget annuel dans lequel ils évaluent les besoins de l'exercice suivant. Ils en déduisent les paiements de FPE et les autres transferts fédéraux, ainsi que les recettes locales, avant de négocier la participation financière du gouvernement fédéral au solde avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) (en fait, avec un groupe de fonctionnaires du MAINC, du Conseil du Trésor et du ministère des Finances). Les fonctionnaires fédéraux, à cette occasion, ne portent aucun jugement sur le niveau des services fournis. Cependant, les débats portent notamment sur le bien-fondé des prélèvements fiscaux imposé aux habitants des territoires.

L'importance de la contribution fédérale «d'équilibre» devient dans une certaine mesure l'un des produits du processus budgétaire global à Ottawa, avec des résultats qui paraissent parfois arbitraires, voire capricieux, aux gouvernements des territoires.

En fait, les responsables du budget dans les gouvernements des territoires ne sont pas certains des ressources dont ils disposeront. Par contre, leurs homologues des provinces peuvent prévoir assez bien tant leurs recettes que leurs dépenses. Les gouvernements des territoires se trouvent en concurrence avec les emplois possibles de fonds dans l'administration fédérale, c'est-à-dire aussi bien avec les autres postes budgétaires du MAINC qu'avec les autres ministères relevant de l'enveloppe des affaires sociales. La décision prise peut ou non tenir entièrement compte des besoins réels du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Au Yukon, le pouvoir exécutif élu est clairement responsable du budget territorial. Les relations financières avec le gouvernement fédéral sont relativement bien définies et simples. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement territorial est doublement responsable, devant l'Assemblée législative d'une part et envers le gouvernement fédéral d'autre part. Il en résulte une certaine confusion et une aggravation des incertitudes. Dans ces conditions, il est difficile de voir comment le gouvernement territorial pourrait espérer s'acquitter convenablement de ses responsabilités, lorsqu'il doit rendre des comptes simultanément à ses électeurs et au gouvernement fédéral.

Le Groupe de travail est d'avis que les problèmes sociaux graves qui touchent de nombreux habitants des territoires devraient recevoir une plus grande attention. Mais à qui attribuer la responsabilité de mesures correctives? Ces dernières ne peuvent être prises exclusivement par les gouvernements territoriaux, étant donné le système budgétaire actuel qui interdit toute planification à long terme. Elles ne peuvent non plus être prises uniquement par le gouvernement fédéral, puisque ce sont les territoires qui assurent les services en question.

Le Groupe de travail ne disposait ni du temps, ni des détails nécessaires pour apporter à la solution des problèmes qui viennent d'être décrits autre chose que quelques propositions. Nous sommes toutefois convaincus qu'on pourrait obtenir de meilleurs résultats en plaçant les dispositions fiscales entre les gouvernement fédéral et territoriaux dans un cadre de plus longue durée que l'actuel processus budgétaire annuel.

A cet égard, l'exposé du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest faisait allusion à la possibilité qu'une présentation au cabinet fédéral propose la détermination du financement des gouvernements territoriaux d'après une formule, afin de faciliter une planification financière à moyen terme.

Le Groupe de travail est d'avis que, même si des accords fiscaux entre les gouvernement fédéral et territoriaux reposant sur une formule à moyen terme pourraient sembler diminuer le pouvoir de contrôle du Parlement dans l'immédiat, ce pouvoir pourrait être accru à plus long terme si la renégociation périodique des dispositions s'accompagnait de l'obligation de présenter un rapport précis au Parlement sur leur efficacité. Ce pouvoir de contrôle serait encore amélioré si l'on stipulait que ce rapport doit être renvoyé à un comité parlementaire pour examen.

L'imposition des sociétés de la Couronne

Une question qui pourrait prendre de l'importance ces prochaines années est le régime fiscal des sociétés fédérales et provinciales de la Couronne. Comme l'indiquait le chapitre VIII, il est stipulé à l'article 125 de l'AANB qu'aucune terre ou propriété appartenant au Canada ou à une province ne peut être imposée. Cela signifie que les sociétés hydro-électriques provinciales et les entreprises comme la *Potash Corporation of Saskatchewan* ne paient aucun impôt direct. Si l'on y ajoute le soutien implicite des autorités provinciales, le régime fiscal favorable dont bénéficient certaines sociétés provinciales de la Couronne en fait des concurrents redoutables. De plus, l'exonération fiscale des sociétés de la Couronne incite à convertir sous cette forme des entreprises privées rentables. Le gouvernement fédéral a essayé dans certains cas de compenser ces avantages ou incitations en offrant des dispositions du même genre aux entreprises privées. Par exemple, d'après la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique, le gouvernement fédéral s'engage à transférer aux provinces 95 pour cent de l'impôt fédéral sur le revenu acquitté par les entreprises d'utilité publique à capitaux privés s'occupant de vendre au public de l'électricité, de la vapeur et du gaz. Le ministre des Finances de l'époque, M. Mitchell Sharp, avait déclaré que, si les transferts fédéraux aux provinces devaient continuer d'être inconditionnels, on attendait des provinces qu'elles transmettent les avantages du transfert aux consommateurs sous forme de tarifs réduits[1]. Finalement, l'Alberta est la seule province qui continue de «ristourner» l'impôt sur le revenu des entreprises privées d'utilité publique. Les autres provinces mettent le transfert au compte de leurs recettes générales.

Le climat d'incertitude qui caractérise actuellement les relations fédérales-provinciales donne à la question des sociétés de la Couronne une dimen-

sion nouvelle. L'abondance des ressources naturelles dans l'Ouest (et en particulier en Alberta) offre à toutes les autorités publiques une source de recettes extrêmement intéressante. Les provinces l'ont exploitée en prélevant des redevances, des loyers et des impôts directs sur les sociétés. Jusqu'à une date récente, le gouvernement fédéral s'est contenté de prélever l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés. Cependant, le Programme énergétique national qui accompagnait le budget fédéral de 1980 instituait une taxe de 8 pour cent sur toutes les recettes de la production pétrolière et gazière, ainsi qu'une taxe d'accise sur le gaz transporté par pipe-line. La constitutionnalité de ces dispositions (contenues dans le projet de loi C-57 modifiant la Loi sur la taxe d'accise) suscite quelques doutes dans la mesure où elles touchent aux ressources appartenant aux provinces et risquent de contrevenir à l'article 125 de l'AANB.

Sans vouloir préjuger du verdict éventuel de la Cour suprême au sujet des articles en question du projet de loi C-57, il importe de préciser la portée de la protection offerte aux provinces par l'article 125, qui pourrait influer sensiblement à l'avenir sur l'équilibre entre l'entreprise publique et l'entreprise privée au Canada. La vraie question est la mesure dans laquelle une proportion appréciable de ce qui constitue pour le moment des biens privés pourrait éventuellement échapper à la fiscalité fédérale.

On a fait valoir que, si les tribunaux (y compris la Cour suprême du Canada) souscrivaient entièrement à la thèse des provinces à l'égard de l'article 125, les provinces productrices pourraient donner à une grande partie de leur industrie pétrolière et gazière la forme de sociétés de la Couronne. Cela leur permettrait de mettre une bonne proportion de leurs recettes pétrolières et gazières à l'abri des impôts fédéraux. Etant donné que tous les biens des provinces sont exonérés de l'impôt fédéral, les provinces pourraient trouver avantage en général à «nationaliser» d'autres industries pour couper l'herbe sous le pied du gouvernement fédéral en l'empêchant de prélever les recettes qu'il se juge fondé à obtenir[2].

Un autre aspect important de la multiplication des sociétés provinciales de la Couronne est l'effet de ce phénomène sur le programme de péréquation. Pour le moment, les bénéfices des sociétés de la Couronne sont pris en compte dans la formule de péréquation au titre des «recettes tirées d'un revenu d'entreprise». Toutefois, les sociétés de la Couronne obéissent généralement à des contraintes et à des objectifs différents de ceux des entreprises privées. Au lieu d'afficher des bénéfices, les sociétés de la Couronne peuvent offrir au public des biens et des services au prix coûtant ou à un prix inférieur à celui du marché (prix subventionnés). L'équité entre les citoyens de différentes provinces voudrait que cela soit pris en compte dans la formule de péréquation, mais les problèmes pratiques de l'imputation des bénéfices à des sociétés provinciales particulières de la Couronne rendent cette tâche difficile. Par conséquent, si les provinces créaient de plus en plus de sociétés de la Couronne et que ces dernières distribuent leurs «bénéfices» aux habitants de la province sous forme de prix subventionnés, le «régime fiscal représentatif» sur lequel repose la formule de péréquation risquerait de devenir de moins en moins représentatif. Ce serait la seule lacune grave qui resterait dans le système de péréquation si les recommandations du Groupe de travail présentées au chapitre VII étaient mises en oeuvre.

Une question annexe est illustrée par la décision récente du gouvernement du Québec d'obliger l'Hydro-Québec (société provinciale de la Couronne) à lui payer des redevances sur son revenu. En prélevant ainsi une partie des bénéfices de l'Hydro-Québec, le gouvernement du Québec modifiera les droits à péréquation de la province— du fait que des recettes normalement comptées dans le revenu d'entreprise de la province passeront dans une autre catégorie. Il semble que cette décision puisse diminuer très légèrement les droits de péréquation du Québec.

Sans vouloir prétendre que les sociétés de la Couronne ou les entreprises d'État sont à priori plus ou moins valables que les entreprises privées, il reste qu'elles sont soumises à des contraintes et à des objectifs différents, caractéristiques susceptibles de changer avec les gouvernements. Ces caractéristiques rendent extrêmement difficile la détermination des bénéfices comptables des sociétés de la Couronne. La marge de manoeuvre dont dispose le gouvernement fédéral pour réduire les impôts directs ou prendre d'autres mesures visant à placer les entreprises privées dans des conditions plus comparables à celles des entreprises publiques est limitée. Si les sociétés provinciales ou fédérales de la Couronne venaient à se multiplier, les gou-

vernements pourraient avoir, à un moment donné, à réexaminer l'application de l'article 125 de l'AANB. Il pourrait devenir opportun de modifier la constitution afin de permettre l'imposition des sociétés de la Couronne. Autre solution, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient convenir d'une imposition réciproque des sociétés de la Couronne. Il est certain que les deux éventualités soulèveraient une vive polémique. Il semble néanmoins que les conséquences d'une multiplication possible des sociétés de la Couronne doivent faire l'objet de pourparlers fédéraux-provinciaux et d'un débat public.

NOTES

[1] Chambre des communes du Canada, Débats, 23 juin 1966.

[2] L'analyse présentée dans ce paragraphe est en grande partie due à M. Sheridan Scott, *Federal and Provincial Control over Natural Resources* (document non publié, mai 1981). Voir aussi Anthony Scott, *Natural Resource Revenues: A Test of Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1976.

Chapitre X

RÉSUMÉ: LES ACCORDS FISCAUX, 1982-1987

Propositions de renouvellement

Il est devenu d'usage au Canada de se livrer tous les cinq ans à un réexamen approfondi des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est la première fois que ce réexamen, mené normalement à huis clos entre les représentants des autorités fédérales et provinciales, est précédé de consultations publiques et d'une évaluation détaillée par un comité parlementaire. Nous estimons que cette initiative devrait être répétée et même élargie.

Ce réexamen ne s'imposait pas à ce moment-ci. Seule la loi régissant les paiements de péréquation vient à expiration en mars 1982. En l'absence d'initiative fédérale, les dispositions relatives au financement des programmes établis (assurance-hospitalisation, soins médicaux, services complémentaires de santé et enseignement postsecondaire) seraient maintenues sous leur forme actuelle. Il en serait de même du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Cependant, conformément à la tradition du réexamen quinquennal, notre mission nous imposait d'étudier les programmes établis et le RAPC aussi bien que les ententes de perception fiscale, le programme de péréquation et les autres dispositions des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous espérons néanmoins qu'il se dégage un message clair de ce rapport long et complexe. Nous sommes convaincus que les programmes étudiés dans le cadre de nos travaux servent des besoins sociaux vitaux et méritent un soutien non démenti. Le financement global de ces programmes devrait, à notre avis, être au moins maintenu. Notre évaluation des programmes relevant de notre mandat ne nous a pas permis d'en trouver un seul dont on pourrait réduire le financement global sans courir le risque sérieux de compromettre des objectifs et des normes importants de programme.

Nous sommes donc tous convenus que les négociations fédérales-provinciales devraient être menées dans l'optique d'un maintien du financement, aussi bien des secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire appuyés par le FPE que des programmes de sécurité sociale défrayés en partie par le RAPC.

Il nous apparaît que jusqu'ici le gouvernement fédéral a consacré à ces programmes des sommes suffisantes à leur instauration et à leur soutien tout au long de leurs premières étapes de développement. Depuis 1977, cependant, dans le cadre des pouvoirs discrétionnaires volontairement acceptés au titre de l'entente négociée à l'époque, la plupart des gouvernements provinciaux ont sensiblement réduit les fonds affectés aux programmes dans le cadre du FPE et du RAPC. Nous sommes d'avis qu'il n'y a plus maintenant, dans l'ensemble, de «poids mort» dans le système: ni dans l'enseignement postsecondaire, ni dans le système de santé, ni dans l'assistance sociale, ni dans les services sociaux. Nous souscrivons à la thèse de ceux qui ont soutenu devant nous que toute diminution appréciable du financement des programmes atteindrait ces derniers dans leurs œuvres vives. Sauf si l'on présume que les diminutions de contributions fédérales seraient automatiquement compensées par une hausse correspondante des dépenses provinciales—hypothèse qui peut passer pour hautement improbable—il faudrait, pour maintenir les normes actuelles, que les programmes soient soutenus par un financement privé plus important qu'à l'heure actuelle. Dans le domaine de la santé, cela signifierait un recours accru à la tarification des usagers et à la facturation supplémentaire et, dans le domaine de l'enseignement, des frais de

scolarité plus élevés. Dans les deux cas, les objectifs nationaux fondamentaux d'équité et d'égalité des chances en souffriraient.

Nous recommandons par conséquent que l'intérêt que le gouvernement fédéral porte aux résultats de ces programmes administrés par les gouvernements provinciaux ne diminue ni ne disparaisse. En fait, si nous préconisons le maintien du soutien de ces programmes, nous recommandons aussi une définition plus claire des buts de ce soutien et des résultats visés à ce titre, ainsi que des mécanismes plus rigoureux de responsabilité financière selon les principes ébauchés par la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Cela nous permet également de recommander que le Parlement du Canada soit plus explicitement responsable devant la population de ce pays de l'utilisation des recettes fédérales consacrées à ces programmes.

Il est bien évident que la répartition définitive, entre le gouvernement fédéral et les provinces, du soutien financier accordé à l'enseignement postsecondaire, à la santé, à l'assistance sociale ou aux services sociaux se dégagera des négociations menées entre les autorités fédérales et provinciales. Cependant, si l'on veut obtenir un appui provincial suffisant, il faut aussi maintenir la participation financière du gouvernement fédéral.

L'ampleur du soutien fédéral actuel et son importance relative dans le financement global des programmes sont décrites au chapitre II.

Au cours de notre étude de l'historique des relations fiscales au Canada, nous avons été frappés par la solidité et la faculté d'adaptation de la structure qui s'est maintenue jusqu'à nos jours. Sous tous ses aspects, cette structure a permis de concilier des tendances contradictoires en faveur des intérêts nationaux et de l'autonomie provinciale, d'une coordination centrale et de la diversité régionale, de la participation (réalisée par le partage des frais) et de la souplesse (apportée par le financement en bloc).

Dans l'ensemble, le système a bien fonctionné: il a favorisé entre les ordres de gouvernement une harmonisation et une action conjointe qui ont permis de faire face à l'évolution des situations fiscales sans compromettre la répartition constitutionnelle des responsabilités. Il a soutenu la mise en place d'un réseau de programmes visant à atteindre les normes nationales convenues, tout en offrant un appui plus sensible aux provinces dotées de moyens moins importants. Le graphique X-I montre la mesure dans laquelle le système actuel de transferts fédéraux-provinciaux permet de réaliser une redistribution appréciable.

Nos propositions en vue du renouvellement de ces accords pour les années 1982-1987 sont énoncées dans ce rapport, au début duquel toutes nos recommandations sont regroupées*. A la lumière des faits qui nous ont été présentés, nous jugeons nécessaire de mieux définir la présence fédérale et rejetons le principe d'un nouveau retrait fédéral ou d'une diminution de son intérêt dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire ou de la sécurité sociale.

Si l'on considère les dix ou vingt années terminées en 1976 comme une période d'activité marquée du gouvernement fédéral dans l'instauration et le soutien de l'ensemble des programmes fondamentaux que nous avons étudiés, et les accords de financement des programmes établis négociés en 1976 (ainsi que les propositions de financement en bloc du RAPC) comme le début d'une période visant à donner aux provinces un pouvoir discrétionnaire, une marge de manœuvre et une responsabilité dans les mêmes domaines de programme, nos propositions doivent être envisagées comme une réaffirmation et un réaménagement du rôle du gouvernement fédéral dans ces accords en vue de répondre aux besoins nationaux tout en respectant la compétence des provinces.

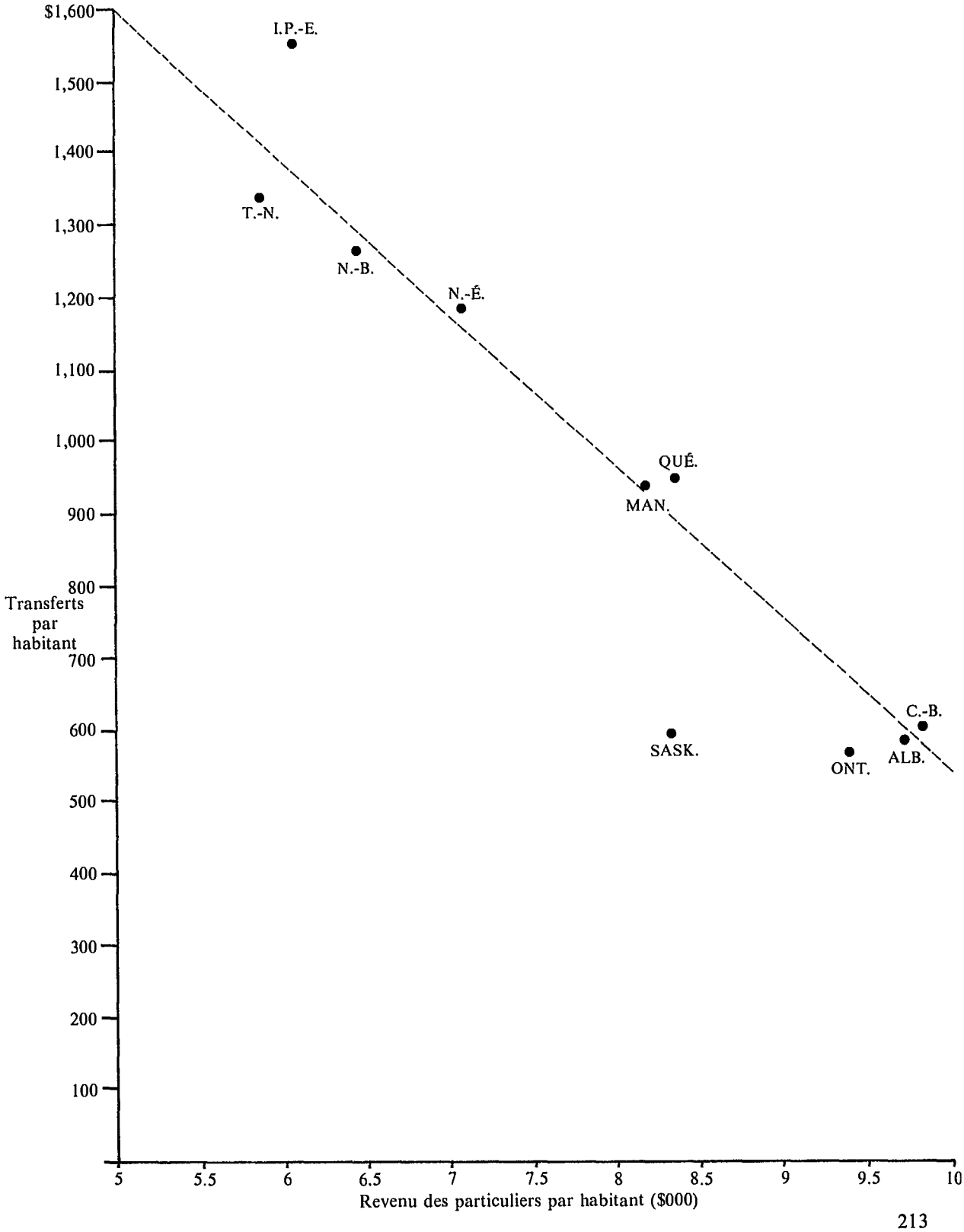
Visibilité et responsabilité financière

Dans les toutes premières pages de ce rapport, nous avons abordé un thème auquel presque tous les chapitres ont fait écho. La notion de responsa-

*Ces recommandations obligeraient à apporter des modifications précises à la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Cela se dégage clairement, dans la plupart des cas, de la formulation de nos recommandations. Etant donné que des dispositions précises seront arrêtées à l'issue des pourparlers fédéraux-provinciaux, nous avons considéré qu'il ne nous appartenait pas de fixer ces modifications dans leurs détails techniques.

GRAPHIQUE X-1

Transferts fédéraux d'espèces et de points d'impôt par habitant par rapport au revenu des particuliers dans les provinces par habitant (1981-1982)



bilité financière ne se laisse pas enfermer dans une définition précise. Son caractère flou encourage les nombreuses généralités creuses qui ont été formulées à son sujet. Nous avons essayé dans ce rapport d'être plus concrets, en précisant pourquoi, à notre avis, le principe de responsabilité financière était important dans certains programmes et comment il pouvait être respecté dans chaque cas.

Nous avons tout d'abord fait observer qu'il était vain de vouloir revenir à un passé mythique où chaque chose était à sa place et où chaque gouvernement était directement responsable devant son propre électorat de toutes les recettes nécessaires au financement de la totalité des programmes desservant ce dernier. Même s'il était réalisable politiquement, un cloisonnement étanche des rôles et des responsabilités des divers gouvernements ne servirait pas les intérêts de la population du Canada. Il faut donc mettre en place des méthodes qui permettent au Parlement du Canada de rendre compte des sommes consacrées aux programmes provinciaux qui sont financés par des ententes statutaires négociées entre les autorités fédérales et provinciales.

Nous partons du principe simple que les ministres fédéraux responsables doivent rendre compte au Parlement de l'emploi des fonds transférés aux gouvernements provinciaux. De ce principe découlent directement deux exigences:

(i) les ententes régissant les programmes de transferts doivent obliger les gouvernements provinciaux à fournir des informations suffisantes pour permettre aux ministres fédéraux responsables de rendre compte à la Chambre des communes de l'emploi des transferts; et

(ii) les accords doivent comporter une définition claire des objectifs à atteindre au moyen des programmes de transfert ainsi que, le cas échéant, des critères qui permettent d'évaluer la réalisation de ces objectifs ou l'observation des conditions d'un programme, de même que leur application, au besoin, par la retenue d'une certaine partie des transferts.

Conformément à ce principe, nous avons recommandé aux chapitres IV (le système de santé), V (l'enseignement postsecondaire) et VI (l'assistance sociale et les services sociaux) que soient prévus des objectifs explicites, des conditions ou des critères de programme clairs, des mécanismes de surveillance, un rapport à présenter à la Chambre des communes par le ministre responsable et le renvoi de ce rapport en comité parlementaire.

La question de la visibilité est un peu plus délicate. Il ne s'agit pas uniquement, comme on l'entend parfois dire, d'occuper le devant de la scène politique, de monopoliser l'attention et de se faire voir aux cérémonies d'inauguration. Là encore, c'est la responsabilité devant l'électorat qui est en cause. Une contribution fédérale sans présence fédérale ou une participation à des programmes provinciaux sans visibilité dans la province intéressée n'est pas seulement frustrante pour le politicien: elle prive également le citoyen du droit de voir le travail du gouvernement et de le juger. Lorsque le rôle du gouvernement fédéral n'est pas visible, il ne peut pas être évalué. La recherche de la visibilité signifie certes qu'on désire recevoir sa part de louanges, mais aussi qu'on est disposé à affronter les critiques. En qualité d'hommes politiques, nous rejetons donc la conception simpliste qui voudrait ne voir dans la recherche de la visibilité qu'une simple opération de relations publiques. La responsabilité des députés fédéraux envers le public fait pendant à la responsabilité des ministres devant le Parlement, et un gouvernement qui n'est pas visible ne peut être responsable.

Nous estimons que les recommandations que nous avons présentées offrent des chances de progrès sur ces deux plans.

Appendice I

AUDIENCES PUBLIQUES: Liste des témoins

Les organismes et les particuliers font l'objet de deux listes distinctes. Le numéro du fascicule imprimé des procès-verbaux et témoignages de la réunion au cours de laquelle ils ont comparu est indiqué entre parenthèses.

Organismes

Age and Opportunity Centre (13)
M. B. Bendor-Samuel, Président
Bob Stewart, directeur exécutif

Alberta Friends of Medicare (19)
Don Aitken, *Alberta Federation of Labour*
Bob McKean, *Social Justice Commission Catholic Archdiocese*
M. Richard Plain, Association des consommateurs du Canada (Alberta)
M. Martin, *Edmonton Voters' Association*

Alberta Medical Association (19)
M. Robert Cooper, président
M. T. A. McPherson, président élu
M. Robert F. Clark, directeur exécutif
J. E. Suvianiarski, coordonnateur, Économie

Alberta Public Health Association (19)
Mme Helen Simmons, présidente
M. G. Preddy, président élu
Karen Mills, ancien président

Parti du Crédit social de l'Alberta (19)
Dwight Bliss, adjoint exécutif auprès de M. Ray Speaker, chef de l'Opposition officielle

Association des Centres de services sociaux du Québec (25)
Gilles Lacroix, directeur général, CSS Québec Centre
Darcy Coulson, directeur général, CSS Ville-Marie
J. B. Robichaud, directeur général, CSS Montréal métropolitain

Association for Children (and Adults) with Learning Difficulties (23)
Beulah Phillpot

Association des Universités de l'Atlantique (18)
M. P. M. Meincke, président, AUA et président, Université de l'Île-du-Prince-Édouard

M. W. A. MacKay, professeur, président désigné de l'AUA et président de l'Université de Dalhousie
M. E. M. Fulton, président, Université Mont Saint-Vincent
M. G. R. MacLean, président, Université Mount Allison
M. K. Ozman, président, Université St. Mary's
M. J. R. Keyston, directeur, AUA

Association des municipalités de l'Ontario (12)
Marianne Wilkinson, membre du Conseil d'administration et co-présidente du Comité de la politique fiscale, et mairesse de Kanata
Peter Clute, directeur exécutif adjoint
Marlene Catterall, membre du Comité exécutif et du Conseil d'administration, échevin, ville d'Ottawa
William Rice, membre, Comité sur la politique fiscale, Commissaire des finances, ville de Nepean
Arthur Pope, membre, Comité des services communautaires et sociaux, municipalité régionale d'Ottawa-Carleton

Association des Universités et des Collèges du Canada (3)
M. Alan Earp, président, Université de Brock et président de l'A.U.C.C.
M. Lloyd Barber, président, Université de Regina et vice-président de l'A.U.C.C.
Allan Gillmore, directeur exécutif de l'A.U.C.C.
M. Edward Monaghan, directeur exécutif, Conseil des universités de l'Ontario
J. John Keyston, directeur exécutif, Association des universités de l'Atlantique
Robert Patry, directeur adjoint, Information, A.U.C.C.
M. Peter Meincke, président, Université de l'Île-du-Prince-Édouard

Association des professeurs de l'Université du Nouveau-Brunswick (16)
M. John Thompson, président
M. John R. Williamson, vice-président
M. Allan Sharp, négociateur en chef
M. Gerald Clarke
M. Israel Unger

British Columbia Association for the Mentally Retarded (20)
Elise Clark, présidente
A. Etmanski, directeur exécutif
Pat Colbert, membre du Comité exécutif

British Columbia Federation of Labour (21)
David Rice, directeur de la recherche et de la législation

British Columbia Health Association (21)
A. Paterson, vice-président
P. M. Wadsworth, directeur exécutif
E. M. Tomesky, directeur exécutif adjoint

British Columbia Health Association (21)
M. Ray March, président
M. John O'Brien-Bell, membre du conseil d'administration

Fédération des étudiants de la Colombie-Britannique (20)
Rhonda Lavigne, membre exécutif de la BCSF
Douglas Fleming, Agent des relations extérieures,
Simon Fraser Student Society
Steve Shallhorn, agent exécutif de la BCSF

Canadian Association for Adult Education (9)
Ian Morrison, directeur exécutif

Association canadienne pour les déficients mentaux (25)
Paul Mercure, président
Diane Richler, Institut national pour la déficience mentale de
l'Association canadienne pour les déficients mentaux

Société canadienne des travailleurs sociaux (4)
M. Richard Splane, président
Gweneth Gowanlock, directeur exécutif

Association canadienne des professeurs d'université (9)
M. James Foulks, président
M. Ken McGovern, vice-président interne
M. Israel Unger, ancien président
M. Donald Savage, secrétaire exécutif
Richard Bellaire, agent professionnel

Association du barreau canadien (12)
A. William Cox, C.R., président
David Matis, président,
Section des Lois constitutionnelles et internationales.

Association chiropratique canadienne (24)
J. P. Bergeron, président
R. K. Elder, président élu
Alan H. Adams, doyen, C.M.C.C.
J. L. Watkins, directeur exécutif

Conseil canadien sur le développement social (12)
Terrance Hunsley, directeur exécutif
Geoff Norquay, directeur des programmes
M. David Ross, expert-conseil

Coalition sur la santé canadienne (12)
Jim MacDonald, président
Margaret Vowles, vice-présidente, de
National Pensioners and Senior Citizens Federation
Patrick Johnston, directeur,
Conseil canadien sur le développement social
Patrick Jamieson, directeur,
Association catholique sur la santé du Canada
Emile Vallée, directeur,
Métallurgistes unis d'Amérique
Steven Jelly, secrétaire,
Association des consommateurs du Canada

Association des hôpitaux du Canada (11)
Révérende Sœur Lucie Power, présidente du conseil d'administration
J. C. Martin, président
Paul Brown, vice-président exécutif

Association médicale canadienne (10)
M. W. D. Thomas, président
M. L. Richard, président élu
M. D. L. Wilson, ancien président
M. Baltzen, président,
Conseil sur l'économie de l'AMC
M. R. G. Wilson, secrétaire général
B. E. Freaino, secrétaire exécutif
D. Geekie, directeur des communications
M. J. S. Bennett
M. S. Laporte
M. J. Charbonneau
M. G. H. Isaac
M. H. Arnold

Association des infirmières canadiennes (19)
Mme Shirley Stinson, présidente
Ginette Rodger, directeur exécutif

Association canadienne des paraplégiques (7)
Andrew C. Clarke, directeur

Fédération canadienne des enseignants (4)
Pascal Chisholm, présidente
Norman Goble, secrétaire-général
M. Wilfred Brown, directeur,
Services économiques

Syndicat canadien des employés de la Fonction publique (SCEFP) (10)
Gil Levine, directeur national de recherche
John Calvert, recherchiste
Gene Errington, recherchiste

Canadian Union of Public Employees-University of New Brunswick (16)
Marcel Langin, secrétaire archiviste
David MacDougall
John Scullion

Catholic Family Services Bureau (6)
John Daley, travailleur social

Ville de Fredericton (16)
Patricia Donihee-Darling, coordonnatrice, *Housing and Community Renewal, Neighbourhood Improvement Center*, ville de Fredericton

Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped (13)
Allan Simpson, président
Jim Derksen, coordonnateur de la planification des politiques

Committee of Social Planning Councils (8)
Ernie Ginsler, directeur exécutif du
Social Planning Council of Kitchener-Waterloo

Conseil des services communautaires (5)
Penelope Rowe, directeur exécutif

Coordinating Committee of New Brunswick for the International Year of Disabled Persons (16)
Alan Beardall, président provincial
Camille LeBlanc, directeur exécutif
Bev Hallam, secrétaire-trésorier

Conseil des Indiens du Yukon (22)
Joe Jack, vice-président,
Programmes spéciaux
Marilyn VanBebber, conseiller en santé
Dr Ted Jackson, directeur,
Éducation des adultes

Conseil des universités de l'Ontario (8)
M. Ronald L. Watts, président,
principal de l'Université Queen's
M. James Ham, président de
l'Université de Toronto
M. D. Forster, président de
l'Université de Guelph
M. Edward Monahan, directeur exécutif

Conseil économique du Canada (28)
M. David Slater, président
M. Peter Cornell, conseiller principal
M. David Sewell, directeur du groupe d'études fiscales

Family Services of Eastern Nova Scotia (18)
Révérend Vern Boutilier, directeur exécutif

Fédération des Associations de professeurs des universités du Québec (24)
Pierre Bélanger, vice-président
Gaétan Lavergne, économiste

Federation of Alberta Students (19)
Ann McGrath, travailleur social
Donna Baines, membre exécutif
Melanie Hofer, chef du service administratif

Fédération des Associations de professeurs d'universités du Nouveau-Brunswick (16)
Mme Claudia Whalen, présidente,
FNBFA/FAPUNB
M. Charles LeBlanc, président,
ABPUM (Université de Moncton)
M. Arsène Richard, ancien-président,
FAPUNB
M. George DeBenadetli, président,
MAFA (Mount Allison)
M. Jim Clair, trésorier,
FAPUNB
Mme Sylvia Hole, présidente,
FAUST (St. Thomas)
M. John Thompson, président,
AUNBT (Université du Nouveau-Brunswick)

M. Israel Unger, ancien-président,
CAUT/ACDU
Allayne Armstrong, agent professionnel,
FNBFA/FAPUNB

Fédération des Indiens de la Saskatchewan (10)
Chef Sol Sanderson, président
Pat Woods, directeur général,
SINCO Developments Ltd.

Fédération québécoise Anti-pauvreté (25)
Leonee Decheneaux, président
Robert Tremblay, directeur général
Philias Poirier, directeur

Ministère des Finances (2)
L'honorable Allan J. MacEachen, vice premier ministre et
ministre des Finances
Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint,
Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale
J. Lynn, directeur général,
Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale

Halifax Board of Trade (18)
Graham Smith, président,
Président du sous-comité sur l'Expansion économique

Hope Environmental Group (6)
Arthur Reddin

Hu Harries and Associates (19)
M. Hu Harries, économiste

Institut pour les recherches sur la politique publique (27)
Gordon Robertson, président

Centre hospitalier de l'Université Laval (24)
M. Jacques Brunet, directeur

Association des avocats de l'aide juridique (14)
Ernie Peltz, président
Sheila Rogers, vice-présidente
Brenda Silver

Manitoba Health Organization Inc. (14)
Ted Bartman, président du Conseil d'administration
Peter Sloggett, président du
Comité spécial d'étude de la Loi sur le financement des programmes établis

Association médicale du Québec (25)
M. Louis-Joseph Roy, président
M. Gérald Caron, directeur général

Medical Society of Nova Scotia (18)
M. Alan J. MacLeod, président
Mme Margaret E. Churchill, ancienne présidente
M. Murdoch A. Smith, président élu
M. Douglas D. Peacocke, secrétaire exécutif

Université de Terre-Neuve (5)
M. M. O. Morgan, président et ex-président de
l'Association des universités et collèges du Canada
W. H. M. Selby, vice-président,
Administration et Finance
A. Chadwick, professeur, président,
Association des professeurs
M. R. J. Rose, président élu, Association des professeurs
M. G. P. Jones, ex-président de
l'Association canadienne des professeurs d'université, (A.C.P.U.)

Association de la santé mentale (15)
H. Schaller, directeur exécutif
Rev. Joeb Burkes

Comité des services sociaux de la région métropolitaine de Toronto (7)
M. Gordon Chong, échevin
Ray Tomlinson, commissaire
John Fleming, commissaire adjoint

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (26)
L'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
M. M. Law, sous-ministre adjoint des services de la santé et de la promotion
Brian Iverson, sous-ministre adjoint des services sociaux

Fraternité nationale des Indiens (11)
Del Riley, président
A. Campbell, recherchiste,
Développement économique
Irvin Goodleaf, directeur
Bill Badcock, conseiller juridique

Syndicat national des employés du gouvernement provincial (20)
John Fryer, président
Bob Hatfield, directeur de l'éducation
Gary Steeves, attaché de recherche,
Syndicat des employés du gouvernement de la Colombie-Britannique

Association nationale des étudiants (3)
John Doherty, membre de l'exécutif
Jeff Parr, recherchiste
Barbara Taylor, représentante de l'Ontario au comité central

Conseil consultatif sur le statut de la femme du Nouveau-Brunswick (16)
Anne Crocker, membre du Conseil consultatif
Susan Shalala, recherchiste

Gouvernement du Nouveau-Brunswick (16)
L'honorable Richard Hatfield, premier ministre
L'honorable F. G. Dubé, ministre des Finances, et
ministre responsable des politiques énergétiques
L'honorable Brenda M. Robertson, ministre de la Santé
L'honorable Charles G. Gallagher, ministre de l'Éducation
L'honorable Leslie I. Hull, ministre des Services sociaux

New Brunswick Health Coalition (16)
Bill Petrie, président
John Murphy
Wendell MacVicar
Inaz Smith

Nouveau Parti démocratique du Nouveau-Brunswick (16)
Tom Good, critique financier
Judy Wilson, secrétaire provinciale
Elizabeth Weir, politique

Opposition officielle du Nouveau-Brunswick (16)
Joseph Daigle, chef du Parti libéral du Nouveau-Brunswick
John McKay, député, Miramichi-Newcastle
Shirley Dysart, député, Saint-John Park
Gerald Clovette, député, Madawaska Centre

Newfoundland Hospital Association (5)
Commandant Harold Thornhill, administrateur,
Grace General Hospital
M. Ian Tough, directeur médical,
St. Claire Mercy's Hospital

Newfoundland Medical Association (5)
M. R. Whelan
M. G. Hogan
M. Karl Misik, secrétaire honoraire,
National Medical Association

Northwest Territories Council for Disabled Persons (23)
Gwynn Butler, directeur exécutif

Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations (18)
Victor Cutano, président
Derek Wood, ancien président
Robert Rodger, membre du
Comité sur les relations avec le gouvernement

Nova Scotia Federation of Labour (18)
J. K. Bell, secrétaire-trésorier
Leo MacKay, secrétaire exécutif

Nova Scotia Health Coalition (18)
Ian Johnson, président
Mme Linda Christiansen-Ruffman,
Cautionnement-Association canadienne de sociologie et d'anthropologie
Deborah Kaetz,
Women's Health Education Network
Mary Morison,
Nova Scotia Women's Action Committee on the Status of Women
Révérend George Topshee,
Université Saint-François Xavier
Frank Boyd,
North End Community Extension Health Department Association

Ontario Association of Children's Mental Health Centres (8)
Lynn Eakin, président
Cathleen Morrison, directeur-général

Ontario Federation of Students (7)
Mark Rosenfeld, recherchiste
Ross Parry, recherchiste
Peter Birt, agent d'information

Ontario Medical Association (7)
Dr Robert MacMillan, président
Dr Hugh Scully
Dr E. J. Moran, secrétaire-général

Ontario Welfare Council (8)
Anne Barstow, présidente

Prince Edward Island Council of the Disabled (6)
Kevin Edgecombe, directeur-général

Prince Edward Island Medical Society (6)
Dr J. R. Chiasson, président
Dr Colin McMillan, président, relations publiques
Dr Douglas Cudmore, président, tarif
Dr W. T. Hooper, deuxième vice-président

PROACT (8)
Malcolm Stewart, directeur-général, l'*Ontario Association of Professional Social Workers*

Progressive Conservative Youth Federation (9)
Greg Thomas, président
Alister Campbell, directeur, enseignement postsecondaire

Registered Nurses' Association of British Columbia (21)
Stephany Grasset, président
Marilyn Carmack, directeur-général
Gloria Parker, présidente-élue
Margaret Lonercan, conseillère

Registered Nurses' Association of Ontario (10)
Shirley Wheatly, présidente
Maureen Powers, directeur-général

Regroupement des Associations étudiantes universitaires (25)
José Roy, secrétaire-général
André Paquette, directeur de l'information

Réseau d'Action et information pour les femmes (15)
Marcelle Dolment, coordonnatrice

Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning (15)
Lois Borden, présidente
Geoff Pawson, ancien président
Catherine Day

Saskatchewan Health Care Association (15)
Jim Slimmon, président
Dan DeVlieger, vice-président
Hewitt Helmsing, directeur-général
W. Pettit, directeur-général adjoint

Saskatchewan Medical Association (15)
Dr Stewart McMillan, président
Dr Graeme McIvor
Dr Gordon Duke
Dr E. H. Baergen, directeur-général
Ed Hobday, directeur, administration
T. Cosgrave, directeur, communications

Saskatchewan Universities Commission (15)
Dr W. M. Sibley, président
Dr D. Larder, directeur-général

School Councillors' Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee (5)
Ernest Condon, président

Secrétariat d'État (26)
L'honorable Francis Fox, Secrétaire d'État et
Ministre des communications
G. T. Rayner, sous-secrétaire adjoint principal
P. Hicks, Groupe de travail sur l'Aide aux étudiants
Jean-Pierre Mongeau, conseiller de direction,
cabinet du Secrétaire d'État

Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown (6)
Mary Boyd

Social Planning Council of Metropolitan Toronto (7)
Dale Shuttleworth, président
Jeffrey Patterson, directeur des programmes
Judy Jordan, vice-président
Edward J. Pennington, directeur-général

Social Planning Council of Winnipeg (14)
E. T. Sale, directeur-général

Social Planning Department, City of Halifax (18)
Harold D. Crowell, directeur
Karen Traversy

Social Planning and Research Committee of the United Way and the Social Planning and Review Council of British Columbia (21)
Hugh Millar, directeur-général de la *British Columbia Association of Social Workers*
Arthur Kube
Harold Moist
Chris McNiven

Social Science Federation of Canada (9)
Professor Vaira Vikis-Freibergs, président
Grant Clarke, vice-président
Professor John Trent, directeur-général
Professor Frank Innis

Social Services Department, ville de Dartmouth (18)
Ron Stratford

St. Francis Xavier University (18)
Father McKinnon, président

St. John Board of Trade (16)
Lino Celeste, président
Lynda Heffernan, gérant

Treaty Indian People (15)
Bert Johnson, ambassadeur du *Victorian Commonwealth*
Sydney Fineday, directeur-général,
Queen Victoria Treaty Protective Association
Gordon Woopsayus, adjoint au directeur-général,
Queen Victoria Treaty Protective Association

Union of New Brunswick Indians (16)
Graydon Nicholas, président
Darrell Paul, agent de liaison

University of Manitoba (13)
Dr J. A. Hildes, faculté de médecine
Dr John Horne, faculté de médecine
Professeur Paul Thomas, *St. John's College*

University of Moncton (16)
Médard Collette, vice-chancelier, administration
Réal Bérubé, directeur
Jean Guy Rioux, chancelier adjoint

University of New Brunswick (16)
Dr James Downey, président

University of Prince Edward Island (6)
Dr Peter Meincke, président
Dennis Clough, directeur,
administration et finances
Professor Ivan Dowling, doyen, faculté des sciences
Dr Kenneth Grant, président,
conseil d'administration
Philip Matheson, vice-président,
conseil d'administration
Wilbur McInnis, président,
comité des finances
Professeur P. Nagarajan

University of Prince Edward Island Students' Union (6)
Terry Palmer, président
Bill Pound, conseiller

University of Regina Students' Union, Union of Support Staff and Union of Academic Assistants (15)
Graham Dowdell, *National Union of Students*,
représentant pour la Saskatchewan
Jacqui Barclay, *University of Regina Students' Union*
Eileen Dooley, *University of Regina Students' Union* et
Association of Student Councils
Don Rutherford, président,
University of Saskatchewan Students' Union
Trish Elliott, président,
University of Regina Students' Union

Voluntary Resource Council (6)
Eleanor Conway, directeur-général
Ann Sherman
Julie Dodd

Yukon Medical Association (22)
Dr Allen Reddoch, président

Yukon, Gouvernement du (22)
L'honorable Chris Pearson, Ministre des Finances et leader du Gouvernement
John Ferbey, sous-ministre des relations intergouvernementales
Andy Johnson, sous-ministre des finances
Jim Davie, sous-ministre de la santé et des ressources humaines
Terry Weninger, sous-ministre de l'éducation

Individus

Malcolm Brown, professeur en économie, Université de Calgary (19)

Thomas Courchene, professeur en économie, Université de Western Ontario (3)

R. Evans, professeur en économie, Université de la Colombie-Britannique (20)

Ralph Garber, faculté de travail social, Université de Toronto (7)

Bill Gibson, président du *Universities Council of British Columbia* (21)

John Graham, professeur en économie, Université Dalhousie (17)

John Helliwell, professeur en économie, Université de la Colombie-Britannique (17)

Don Huggett, C.A., Coopers & Lybrand (25)

John Irwin, Maire, municipalité de Crowsnest Pass (19)

Ron Kanter, conseiller municipal, ville de Toronto (7)

Douglas Kenny, président de l'Université de la Colombie-Britannique (21)

George Pederson, président, Université Simon Fraser (21)

T. L. Powrie, professeur en économie, Université de l'Alberta (19)

Denis Schellenberg, directeur régional, Santé et Bien-être social Canada (22)

A. R. Scott, professeur en économie, Université de la Colombie-Britannique (17)

T. K. Shoyama, faculté d'administration publique, Université de Victoria (21)

Richard Simeon, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's (4)

David Stager, professeur en sciences politiques, Université de Toronto (8)

Wayne Thirsk, professeur en économie, Université Waterloo (4)

Appendice II

Autres mémoires présentés

Alberta Hospital Association
C. P. Hennig, président

Alma Mater Society Inc., Université Queen's
David Duff, vice-président

Alma Mater Society Inc., Université de la Colombie-Britannique
James B. Hollis, Coordonnateur des Affaires extérieures

Annex Agencies Association
Carol Jones

Association des collèges communautaires du Canada
J. P. Robert LaRose, directeur exécutif

Association «Femmes chefs de famille»
Raymonde Deschamps, présidente

Association des infirmières de l'Île-du-Prince-Édouard
Marilyn Nicholson, directrice

Bayne, J. Ronald D.

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
Lucie Pépin, présidente

Association canadienne pour les déficients mentaux—Division du Nouveau-Brunswick
Lorraine Silliphant, présidente

Association canadienne des radiologistes
B. J. Reilly, président

Association canadienne des écoles universitaires de *nursing*
Amy E. Zelmer, présidente

Chambre de commerce du Canada
G. Denton Clark, président

Canadian Federation of Deans of Management and Administrative Studies
John Gordon, président

Association canadienne des paraplégiques—Division de la Saskatchewan
D. E. McFadyen, directeur exécutif

Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés
W. V. Messervey, directeur exécutif

Syndicat canadien de la Fonction publique Section 1326

Université Carleton, *Academic Staff Association*
L. A. Copley, président

Université Carleton, *Students' Association Inc.*
Barb Zuchowicz, directrice

Chiropractors' Association of Saskatchewan
G. A. Greenman, président

Coalition on Social Issues
D. L. Harris, président

Co-operative Health Centre
George Prosser, président

Family Services Association of Metropolitan Toronto
Robert Couchman, directeur exécutif

Family Service Centre of Ottawa
Thomas C. Barber, président

Family Support Group of Winnipeg
Helga Berger, membre du conseil d'administration

Friendship in Action
D. Angelov, président

Greater Winnipeg Indian Council Inc.
John T. James, Chef

Halifax-Dartmouth Metro Council on Continuing Education
J. E. Cochran, président

Health and Social Services Working United—Division of Mission in Canada
Le Révérend Robert A. Burrows, président

INDEX NOW, Coalition Canada Committee
Arthur J. Campbell

Indian Consulting Group Ltd.
Don Moses, président

Island Association of Rehabilitation Workshops
Joan Baird, présidente

Javad, Ick

Lay, Colin M.—Manga, Pran—LeTouzé, Daniel

Université McGill,
David L. Johnston, principal et vice-chancelier

National Action Committee on the Status of Women
Joan Wood, présidente

Conseil national du Bien-être social
Ken Battle, directeur

National Council of Women of Canada
Ruth Hinkley, Resolutions Chairman

New Brunswick Development Institute
S. B. Benton, directeur exécutif

New Brunswick Medical Society

Ontario Health Coalition
Michael M. Rachlis, représentant

Ontario Hospital Association
Merritt Henderson, président

Private Career Education Council
Marguerite A. Service, présidente

Regional Municipality of Sudbury
George Lund, président

Robson, C. A.

Saskatchewan Association for the Mentally Retarded
W. J. Dolan, directeur exécutif

Saskatchewan Association of Special Care Homes
Bun Wasiuta, directeur exécutif

Saskatchewan Council for Crippled Children and Adults
Jim Wasilenko, directeur exécutif

Saskatchewan Dietetic Association
Marian Brown et Lynn Minja, *Briefs Committee*

Saskatchewan Nursing Assistants' Association
Ann Lalonde, secrétaire-trésorière

Saskatchewan Optometric Association
R. S. Gulka, président

Association pharmaceutique de la Saskatchewan
R. J. Joubert, greffier suppléant

Saskatchewan Psychiatric Nurses Association
H. G. Beauregard, directeur exécutif

Saskatoon Community Health Services Association
J. G. McConnell, président

Senior Citizens Action Now Local
Delila Moriarty, présidente provinciale

Senior Citizens Provincial Council
Harry J. Mullens, président

Sheffield, Edward, professeur

Snedden, Linda

Toronto Jewish Congress
Wilfrid Posluns, président

United Way of Greater London
Casey Ready, directeur de la planification

Université de Lethbridge
John H. Woods, président

Université de Regina
E. B. Tinker, vice-président

Université de Regina, Faculté du travail social
Graham Riches, Doyen adjoint

University of Toronto Students' Administrative Council
Kathleen Crook, commissaire aux Affaires extérieures

University of Western Ontario Students' Council
Chris Sisam, vice-président

Vernon Social Planning Council
Olive Woodley, présidente

Association libérale de York Sunbury
H. P. Gilbey, président

doc#2598956
copy#2759560