

ÉCARTS ET DÉSÉQUILIBRES FISCAUX : LA NOUVELLE DONNE DU FÉDÉRALISME CANADIEN

France St-Hilaire

Même si les nouveaux accords de dix ans sur la santé et la péréquation signés l'automne dernier marquent un point tournant dans les relations fiscales fédérales-provinciales, la situation financière de ces dernières ne risquent guère de s'en trouver améliorée durablement parce que les taux de croissance de leurs dépenses, en santé notamment, continueront de dépasser les taux de croissance de leurs revenus y compris les transferts. France St-Hilaire observe qu'Ottawa est réticent à utiliser les paiements de transferts pour réaliser ses objectifs de politique sociale et préfère réinvestir dans des initiatives de dépenses directes. Après avoir examiné en détail la situation financière et budgétaire des provinces et d'Ottawa et étudié les projections financières réalisées par le Conference Board, elle conclut qu'il existe un déséquilibre fiscal entre les deux niveaux de gouvernement qui a des effets pervers sur le fonctionnement de la fédération.

Even though the ten-year agreements on health and equalization signed in the fall of 2004 marked a turning point in federal-provincial fiscal relations, chances are that these transfer increases will not bring any lasting improvement in the provinces' financial situation, since their program costs, particularly in health, will continue to increase at a faster rate than their revenues, including transfer payments. France St-Hilaire notes that Ottawa has been very reluctant to return to transfer payments to achieve its social policy objectives, preferring to reinvest in direct spending initiatives. After examining Ottawa's and the provinces' fiscal situations and studying the Conference Board's budget projections, she concludes that there is a fiscal imbalance between the two levels of government, which is having disfunctional effects on how the federation works.



The fiscal imbalance is one of those things like dark matter or quantum uncertainty that defy comprehension by the ordinary layman. Its precise magnitude has been the subject of countless arcane calculations...but its basic mathematical expression may be reduced, by a combination of Lagrange polynomial interpolation and dead reckoning, to two lines: 1. Ottawa has money. 2. We want it.

Andrew Coyne, April 13, 2005

En plus de trois ans de travaux et de recherche sur la question du déséquilibre fiscal, je dois avouer que cette boutade d'Andrew Coyne est la seule lecture amusante que j'ai pu trouver sur ce sujet ! Plus sérieusement, Coyne concluait dans cet article que l'approche adoptée par Paul Martin en ce qui concerne le financement des soins de santé

et la péréquation, celle de conclure une entente à tout prix, confirmait que « dorénavant, le fédéralisme fiscal ne serait régi par aucun principe distinguable, quel qu'il soit. »

Sa conclusion est à la fois surprenante et justifiée. Surprenante parce que, contrairement à lui, plusieurs observateurs s'attendaient à ce que les accords de l'automne dernier sur la santé et la péréquation mettent un terme à plus de deux décennies de relations intergouvernementales acrimonieuses. Justifiée parce que, contre toute attente, l'annonce d'un nouveau cadre de péréquation, au lieu de donner stabilité et prévisibilité aux provinces en matières budgétaires, semble au contraire avoir ouvert la porte aux récriminations et fait resurgir de plus belle les tensions interrégionales jusque-là contenues.

Comme le calcul de la péréquation repose sur une formule établie, elle a été assez bien protégée jusqu'à main-

tenant contre les coupures fédérales et les chicanes interprovinciales, contrairement aux autres programmes de transferts. Aujourd'hui, cependant, le plus ancien des piliers du fédéralisme fiscal est sur le point d'être redéfini.

Les derniers accords bilatéraux sur les ressources extracôtières avec Terre-Neuve et Labrador et la Nouvelle-Écosse ont de nouveau mis en évidence les dif-

ficiants énormes qui entourent le traitement équitable des recettes tirées des ressources énergétiques, et ont naturellement incité les autres provinces à vouloir obtenir le même genre de faveur. La Saskatchewan et le Québec ont officiellement fait savoir qu'elles s'attendaient à recevoir le même traitement. De même, comme Tom Courchene l'a fait remarquer, la campagne de l'Ontario en faveur d'un partage plus équitable des ressources fiscales est liée de près à ce débat, car tout élargissement de la péréquation basé sur les paramètres actuels creuserait encore davantage l'écart de 23 milliards \$ que Queen's Park veut récupérer.

Le budget de 2005, qui porte sur une période de cinq ans (et dix ans dans le cas des transferts) établit le parcours des relations fédérales-provinciales à moyen terme. Ses conséquences seront aussi importantes que celles d'autres grands programmes du passé.

C'est pourquoi nous assistons à un retour de la « guerre des bilans », ty-

pagne reposait sur un autre type de déséquilibre fiscal, celui qui existe entre les deux ordres de gouvernement.

Est-ce à dire que l'engagement du gouvernement fédéral envers la santé et la péréquation pour les dix prochaines années signifie que la question du déséquilibre fiscal est réglée ? C'est peu probable. Bien que les affirmations de l'Ontario au sujet de son déficit fiscal vis-à-vis Ottawa semblent concerner l'ampleur et l'équité des dépenses du gouvernement fédéral, elles découlent en fait des répercussions que l'assainissement de la situation fiscale d'Ottawa a eu sur le fonctionnement de la fédération canadienne.

Avec maintenant huit ans d'excédents budgétaires fédéraux, nous dis-

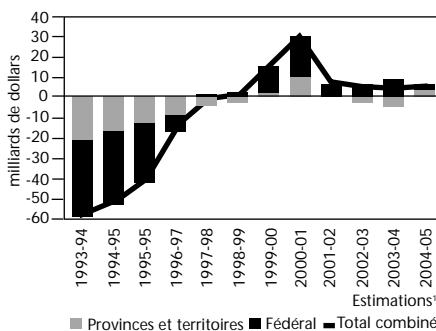
posons d'un nombre suffisant d'observations pour tracer les contours de la nouvelle orientation du fédéralisme canadien. Le budget de 2005, qui porte sur une période de cinq ans (et dix ans dans le cas des transferts) est particulièrement révélateur à ce chapitre. À bien des égards, il établit le parcours des relations fédérales-provinciales à moyen terme. Ses conséquences seront

aussi importantes que celles d'autres grands programmes du passé qui ont également marqué un virage, depuis la formule des programmes à frais partagés, jusqu'au financement des programmes établis (FPE) et au

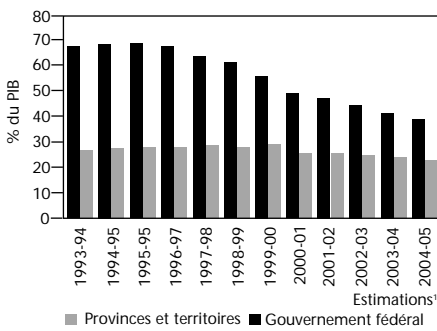
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Mais il y a lieu de se demander si l'orientation proposée est la bonne.

La situation financière très supérieure dont jouit le gouvernement fédéral par rapport aux provinces depuis 1997 constitue indubitablement la toile de fond sur laquelle se déroule la dynamique actuelle. Ottawa a réussi à dégager des excédents budgétaires considérables pendant huit années consécutives (atteignant au total 61,3 milliards \$), tout en annonçant pour 300 milliards \$ de nouvelles dépenses et de réductions d'impôts et en remboursant sa dette à raison de 38,6 milliards \$.

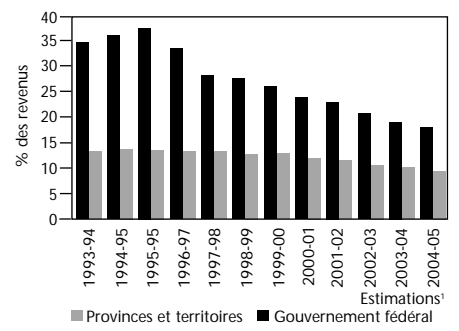
GRAPHIQUE 1A. SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES PROVINCES ET TERRITOIRES, 1993-2005 (selon les comptes publics)



GRAPHIQUE 1B. DETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES PROVINCES ET TERRITOIRES, 1993-2005 (selon les comptes publics)



GRAPHIQUE 1C. SERVICE DE LA DETTE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES PROVINCES ET TERRITOIRES, 1993-2005 (selon les comptes publics)



Source : Ministère des Finances, *Le Plan budgétaire de 2005*, Ottawa, ministère des Finances, mars 2005.

¹ Les données pour les provinces et les territoires ainsi que le solde combiné pour 2003-2004 et 2004-2005 sont des estimations.

Comme le montrent les graphiques 1a à 1c, les derniers budgets fédéraux ont réussi à renverser la tendance établie, après trois décennies de déficits chroniques et d'accumulation de dette, pour faire place à une période de surplus budgétaires considérables, de diminution du niveau de la dette et du fardeau que celle-ci entraîne.

Alors que la dette fédérale représentait 68,4 p. 100 du PIB en 1995/96, elle ne compte plus que pour 38,6 p. 100 du PIB aujourd'hui, soit une chute de 30 points de pourcentage ! D'après les prévisions fédérales, le gouvernement est en bonne voie d'atteindre sa cible de 25 p. 100 d'ici 2014-2015. En conséquence, la part des recettes fédérales affectée au service de la dette, bien qu'elle reste très supérieure à celle des provinces, a diminué de 38 p. 100 en 1995/96 à moins de 18 p. 100 aujourd'hui. Cela équivaut à un dividende fiscal de 3 milliards \$ par année.

Ces graphiques montrent également que les perspectives financières des provinces sont plus incertaines. Au total, les provinces n'ont pu atteindre l'équilibre budgétaire qu'en 1999, pour de nouveau afficher des soldes déficitaires en 2002/2003 et 2003/2004. Même si on prévoit un excédent budgétaire de 3 milliards \$ pour l'ensemble en 2004-2005, une ventilation détaillée montre que la santé financière des provinces reste très inégale et fragile (tableau 1).

Signalons d'abord que le solde budgétaire combiné des provinces et territoires est en grande partie déterminé par la situation exceptionnelle de l'Alberta. Si l'on exclut le surplus albertain, le solde budgétaire provincial est déficitaire de plus d'un milliard \$. Bref, la situation financière des provinces autres que l'Alberta demeure précaire, et il n'y a aucune raison de s'attendre à une réelle amélioration prochainement. Dans la plupart des cas, un ralentissement même modeste de l'économie pourrait précipiter un retour aux déficits.

Cette situation précaire des provinces se trouve confirmée par les projections accompagnant la dernière ronde de prévisions budgétaires. À part

les scénarios optimistes présentés par l'Alberta et la Colombie-Britannique, les projections à court terme des autres provinces entrent dans des déficits ou des budgets à peine équilibrés. La Saskatchewan s'attend même à devoir puiser dans ses réserves au cours des années qui viennent.

Les facteurs qui contribuent à cette situation sont principalement d'ordre structurel. En d'autres termes, les tendances qu'on vient d'observer découlent pour une large part du rapport structurel entre les revenus et les dépenses en place, ainsi que de la dynamique financière qui en découle.

Cette dynamique est bien illustrée dans les projections financières des comptes publics réalisées par le Conference Board. La méthodologie utilisée consiste à projeter les soldes budgétaires en postulant une croissance économique stable et aucun changement de politique. Pour y parvenir, on suppose que les régimes d'imposition et les programmes de dépenses de chaque palier de gouvernement dans l'année de référence

restent inchangés et n'augmentent d'année en année qu'en fonction des différents taux de croissance attribués à chaque source de recettes et à chaque programme de dépenses.

Les graphiques 2a et 2b montrent les résultats des dernières projections du Conference Board (février et août 2004) relatives aux soldes budgétaires et à la dette des deux paliers de gouvernement. Les écarts entre les deux séries de résultats sont attribuables à deux facteurs :

1) les projections ont été établies à partir de deux années de référence différentes (EF2003/2004 et EF2004/2005), de sorte que les projections d'août tiennent compte des effets éventuels des mesures annoncées dans les budgets de 2004 ;

2) les projections d'août 2004 tiennent également compte d'une modification apportée à l'une des principales hypothèses du modèle. Les projections antérieures supposaient en effet que le fédéral affecterait tous ses excédents budgétaires au remboursement de la dette, tandis que les dernières estimations — établies à la demande d'Ottawa — n'affectent à ce

TABLEAU 1. SOLDE BUDGÉTAIRE DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES, 1993-2005 (selon les comptes publics, en millions de dollars)

	1993-1994	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004 ¹	2004-2005 ²
Terre-Neuve-et-Labrador	-341	-269	-350	-468	-644	-914	-708
Île-du-Prince-Édouard	-71	-5	-12	-17	-55	-125	-33
Nouvelle-Écosse	-546	-797	147	113	28	43	3
Nouveau-Brunswick	-266	-30	43	79	1	-14	54
Québec	-4,923	7	427	22	-694	-358	0
Ontario	-11,202	668	1,902	375	117	-5,483	-2,168
Manitoba	-431	11	41	63	4	13	11
Saskatchewan	-272	83	58	1	1	1	289
Alberta	-1,371	2,791	6,571	1,081	2,133	4,136	4,114
Colombie-Britannique	-899	148	1,503	-1,135	-2,660	-959	1,440
Yukon	15	-16	35	-21	-5	6	-28
Territoires du Nord-Ouest	-22	-13	118	120	-34	-65	44
Nunavut	—	24	-12	-47	11	-29	-19
Total	-20,329	2,602	10,471	166	-1,798	-3,748	2,999

¹ Les chiffres pour le Québec et le Nunavut sont des estimations.

² Prévisions.

Source : Ministère des Finances, *Le Plan budgétaire de 2005*, Ottawa, ministère des Finances, mars 2005.

poste que la réserve pour éventualités de 3 milliards \$. Le modèle postule désormais que la portion de l'excédent fédéral non consacrée au remboursement de la dette est dépensée sous forme de transferts aux individus.

Les projections du Conference Board montrent clairement quels sont les effets à long terme de cette dynamique structurelle. Les recettes des deux paliers de gouvernement croissent essentiellement au même rythme, mais c'est ce qui se passe au niveau des dépenses qui détermine de quoi auront l'air les résultats en bout de ligne.

À l'échelon fédéral, la baisse des frais de la dette et la croissance plus rapide des recettes par rapport aux dépenses engendrent des excédents budgétaires qui ne cessent de croître et qui, en 2014/2015, se situeront dans une fourchette de 31 à 37 milliards \$. Lorsqu'on examine le premier scénario, celui de l'attribution de tout surplus au remboursement de la dette, les résultats sont frappants. Le gouvernement fédéral est en mesure de rembourser près de 80 p. 100 de sa dette à la fin de la période de projection — la dette passant de 616 à 129 milliards \$ en 2019-2020 — tandis que le service de la dette s'en trouve réduit de 35 à 15 milliards \$. Le second scénario, celui du remboursement de la dette à raison de 3 milliards \$ par année, produit des résultats tout à fait différents en ce qui a trait au profil de remboursement de la dette, mais il en résulte néanmoins des surplus budgétaires importants qui continuent de croître jusqu'en 2015.

La situation est bien différente en ce qui concerne les provinces et les territoires, dont le solde budgétaire combiné reste négatif : les projections indiquent qu'il se situera dans une fourchette de 4 à 10 milliards \$ et ce, en dépit des mesures budgétaires prises à cet égard en 2004.

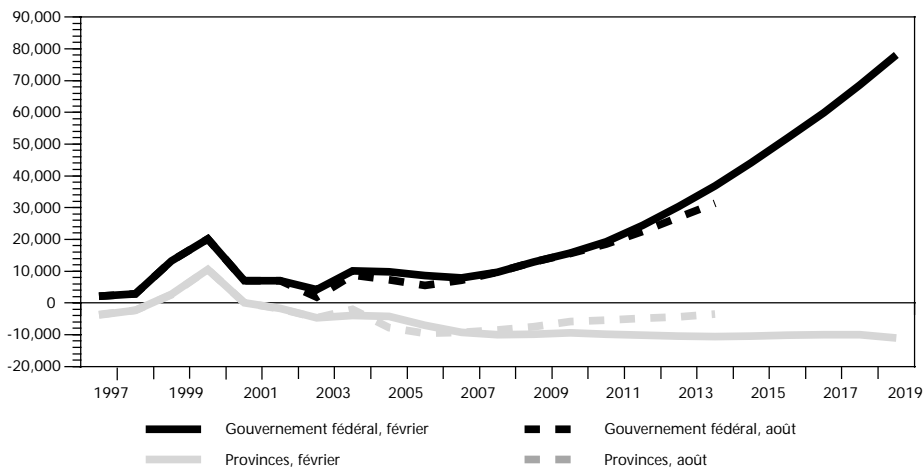
Deux facteurs semblent être en cause : (1) les coûts des services de santé, qui représentent plus de 40 p. 100 des dépenses de programme, vont continuer de grimper à un rythme sensiblement plus rapide que les

recettes ; (2) les gouvernements provinciaux et territoriaux sont collectivement incapables de réduire leurs dépenses au service de la dette en raison de déficits persistants. Les projections de février 2004 du Conference Board indiquent qu'en 2019-2020, le niveau d'endettement global des provinces et des territoires se sera accru de 51 p. 100 (passant de 285 à 432 milliards \$).

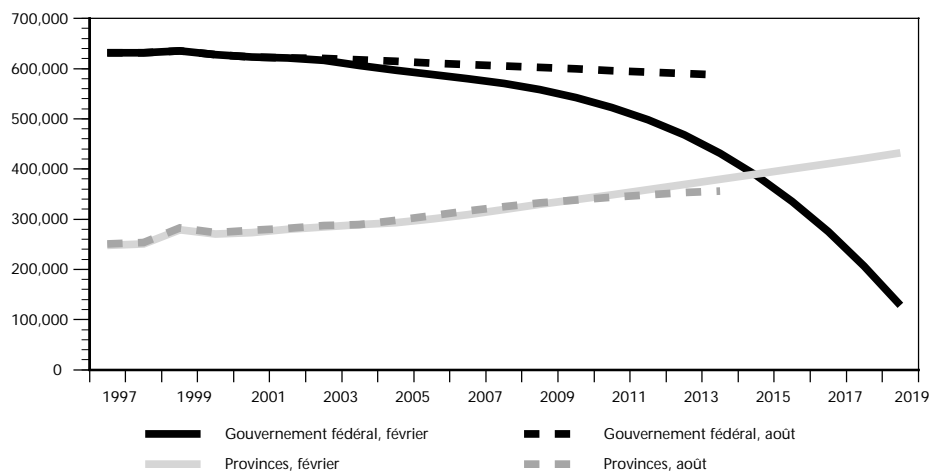
Bref, les projections du Conference Board montrent que, en l'absence de fluctuations cycliques et de

nouvelles politiques, la structure budgétaire actuelle du gouvernement fédéral engendrera vraisemblablement une suite ininterrompue d'excédents budgétaires, même si on pose des hypothèses économiques relativement conservatrices. Mais ces surplus ne se concrétiseront que dans la mesure où la croissance économique se maintient, les impôts demeurent stables et qu'aucun nouveau programme de dépenses n'est lancé. Les provinces, par contre, font face à des conditions

GRAPHIQUE 2A. SOLDE BUDGÉTAIRE : PROJECTIONS DU CONFERENCE BOARD SUIVANT DIFFÉRENTS SCÉNARIOS RELATIFS À LA RÉDUCTION DE LA DETTE, 1997-2019 (en millions de dollars)



GRAPHIQUE 2B. DETTE PUBLIQUE : PROJECTIONS DU CONFERENCE BOARD SUIVANT DIFFÉRENTS SCÉNARIOS RELATIFS À LA RÉDUCTION DE LA DETTE, 1997-2019 (en millions de dollars)



Sources : Conference Board of Canada, « Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments »; Ottawa, The Conference Board of Canada, mises à jour de février et août 2004.

défavorables, ce qui est principalement attribuable au fait que leur dépenses en santé continueront de croître beaucoup plus rapidement que leurs revenus. C'est pourquoi elles se trouvent dans l'impossibilité d'enclencher le cercle vertueux de la réduction de la dette et du service de la dette.

Est-ce que ces projections constituent une preuve qu'il existe un déséquilibre fiscal entre les deux ordres de gouvernements ? Oui et non : malheureusement, la question est loin d'être si simple.

Dans une étude récente publiée par l'Institut des relations intergouvernementales, Robin Boadway propose un cadre très utile pour analyser deux concepts intimement liés à cette question, celui d'écart fiscal et celui de déséquilibre fiscal. En résumé, il définit le *l'écart fiscal* comme étant l'asymétrie souhaitée entre le fédéral et les gouvernements provinciaux en ce qui a trait à leur capacité fiscale, cette capacité étant elle-même liée à la notion de *partage optimal* des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement et à l'*exercice optimal* de ces responsabilités.

On peut invoquer diverses raisons pour justifier pourquoi le gouvernement fédéral doit générer plus de recettes qu'il n'en a besoin pour ses propres dépenses, mais elles tiennent surtout à son aptitude à réaliser des objectifs d'équité et d'efficacité à l'échelle du pays au moyen de l'harmonisation fiscale, des programmes de dépenses directes et des transferts intergouvernementaux. En ce sens, la fédération est en équilibre fiscal lorsque les transferts fédéraux-provinciaux sont suffisants pour financer le niveau optimal de dépenses de chacun des deux échelons, compte tenu du partage des responsabilités et de l'espace fiscal.

Comme le souligne Boadway, cependant, il n'y a pas de réponse

définitive à la question de savoir quel est l'écart fiscal *optimal* car les opinions sont partagées aussi bien au sujet du niveau optimal des dépenses publiques (quel que soit le palier de gouvernement) que du partage des responsabilités et des revenus. La situation se complique encore davantage lorsqu'on considère le fait que l'écart fiscal qui existe est en fait le résultat de décisions prises par les deux paliers de gouvernement de manière plus ou moins indépendante l'un de l'autre. Boadway ajoute cependant que, dans ce processus, le gouvernement fédéral jouit d'un pouvoir

On peut invoquer diverses raisons pour justifier pourquoi le gouvernement fédéral doit générer plus de recettes qu'il n'en a besoin pour ses propres dépenses, mais elles tiennent surtout à son aptitude à réaliser des objectifs d'équité et d'efficacité à l'échelle du pays au moyen de l'harmonisation fiscale, des programmes de dépenses directes et des transferts intergouvernementaux.

En ce sens, la fédération est en équilibre fiscal lorsque les transferts fédéraux-provinciaux sont suffisants pour financer le niveau optimal de dépenses de chacun des deux échelons, compte tenu du partage des responsabilités et de l'espace fiscal.

dominant — c'est là ce qu'on appelle l'« avantage de l'acteur prépondérant » — et que, par conséquent, l'ampleur de l'écart fiscal et du déséquilibre fiscal dépend de l'espace fiscal qu'occupe le gouvernement fédéral et du montant des transferts qu'il choisit d'effectuer.

Ces observations rejoignent largement les conclusions des recherches que j'ai effectuées pour le compte de la Commission Romanow.

Il est indéniable que le gouvernement fédéral jouit depuis la fin des années 1990 d'une situation financière

plus solide que celle des provinces et que plusieurs des mesures adoptées par Ottawa au cours des années pour éliminer ses déficits expliquent en bonne partie la précarité des finances provinciales. Mais les pressions budgétaires qui s'exercent sur les provinces et les problèmes auxquels elles font face dans leurs efforts pour assainir leurs propres finances sont également attribuables à deux autres facteurs : d'une part, la difficulté énorme et bien démontrée de comprimer les coûts des soins de santé ; d'autre part, la réticence, l'incapacité ou le refus des provinces de lever de nouveaux impôts ou de nouvelles taxes pour financer ces coûts toujours croissants.

En effet, depuis le milieu des années 1990, Canadiens et leurs gouvernements semblent avoir convenu que nous en étions arrivés au « poids limite » en ce qui concerne le fardeau fiscal. C'est en tout cas ce que semble indiquer le comportement de tous les gouvernements depuis cette date. Au palier fédéral aussi bien que provincial, les gouvernements ont, toutes tendances confondues, abaissé les impôts dès que la situation le permettait. La réaction suscitée l'an dernier par la décision du gouvernement McGuinty de prélever une nouvelle cotisation pour aider à financer la santé constitue à cet égard un exemple intéressant.

L'argument principal de ceux qui rejettent la thèse du déséquilibre fiscal consiste à dire que les provinces ont accès à toutes les principales sources de revenus et qu'elles n'ont, par conséquent, qu'à lever de nouveaux impôts si cela s'avère nécessaire. Cette capacité constitutionnelle, toutefois, ne vaut pas grand chose si, pour des motifs économiques ou politiques, il n'est pas souhaitable de l'utiliser dans la pratique. La stratégie des provinces a plutôt visé à essayer de puiser dans les excédents fédéraux et à obtenir une augmentation importante des trans-

ferts au titre de la santé et des paiements de péréquation. Elles se sont également efforcées de maintenir leurs dépenses en santé et en éducation du mieux qu'elles le pouvaient et de faire les ajustements nécessaires dans les autres postes de dépenses.

L'engagement pris l'automne dernier par Ottawa pour le financement de la santé et de la péréquation

Au moment où les gouvernements provinciaux poursuivent leurs efforts en vue de restructurer le système de soins de santé et alors qu'ils se préparent à répondre aux besoins d'une population vieillissante, il est essentiel qu'ils sachent à quoi s'attendre de la part du fédéral à moyen terme. À ce chapitre, le nouveau Transfert canadien en matière de santé (TCS) marque un pas dans la bonne direction. Il est transparent, stable et prévisible, tous des éléments dont les provinces ont été privées depuis qu'Ottawa a commencé à mettre en place des mesures pour maîtriser la croissance de ses dépenses.

au cours des dix prochaines années a-t-il changé quoi que ce soit ? Après tout, ces accords ont débouché sur un financement additionnel garanti de 74,7 milliards \$ en faveur des provinces et des territoires.

Du point de vue des provinces, l'aspect de loin le plus positif de ces nouveaux arrangements est leur prévisibilité. Au moment où elles poursuivent leurs efforts en vue de restructurer le système de soins de santé et alors qu'elles se préparent à répondre aux besoins d'une population vieillissante, il est essentiel qu'elles sachent à quoi s'attendre de la part du fédéral à moyen terme. À ce chapitre, le nouveau Transfert canadien en matière de santé (TCS) marque un pas dans la bonne direction. Il est transparent, stable et prévisible, tous des éléments dont les provinces ont été privées depuis le début des années 1980, lorsqu'Ottawa a commencé à mettre en place des mesures pour maîtriser la croissance de ses dépenses, en jouant avec les paiements au titre du FPE. Un nouveau montant de référence de 19 milliards \$ a été établi pour l'exercice 2005/2006 (ce qui représente environ 21 p. 100

des dépenses provinciales en santé) et ce montant s'accroîtra à raison de 6 p. 100 par année pendant toute la durée de l'accord. Un montant additionnel de 5,5 milliards \$ sur dix ans a également été mis en réserve pour la réduction des délais d'attente.

Il s'agit là incontestablement d'une amélioration par rapport aux accords TCSPS antérieurs, mais il faut néanmoins faire certaines mises en garde. Le

facteur de progression de 6 p. 100 dépasse certes, et de façon significative, le taux de croissance des recettes fédérales et provinciales (qui se situe à environ 4 p. 100), mais il reste néanmoins inférieur au taux de croissance annuel moyen que connaissent les dépenses provinciales en santé depuis plusieurs années (7 p. 100). On pourrait rétorquer que cela devrait inciter les provinces à ramener la hausse des coûts dans une fourchette de 4 à 6 p. 100, compte tenu du fait qu'un taux supérieur aurait pour effet d'éroder la part fédérale du financement. Mais cela risque d'être difficile car l'accord sur la santé prévoit également des engagements considérables de la part des provinces. Elles doivent notamment améliorer l'accès aux soins primaires et veiller à élargir la gamme des services couverts par le régime public pour y inclure les soins à domicile et la fourniture de médicaments en cas de situation catastrophique. Il est difficile de prédire l'impact de ces engagements sur les finances publiques provinciales.

On peut en dire autant des sommes consacrées à la réduction des délais d'attente. Il ne faut pas se le

cachez : la réduction des délais passe par l'augmentation des ressources et des effectifs. Or, la somme de 1,2 milliard \$ affectée à ce poste pour l'an prochain ne représente qu'environ 1 p. 100 du coût de fonctionnement du système. De plus, ce montant sera abaissé à 250 millions \$ par année d'ici quatre ans, et on ne sait pas ce qu'il sera par la suite. Ces nouvelles pressions sur les coûts viendront s'ajouter à

celles que suscitent déjà l'arrivée de nouvelles technologies et de nouveaux médicaments et la nécessité de répondre aux besoins accrus et aux attentes d'une population qui vieillit et qui est mieux informée. Bref, c'est encore aux provinces qu'il incombera d'aménager les risques et les incertitudes rattachés à la prestation des soins de santé dans le secteur public.

Le nouveau cadre de la péréquation représente aussi un changement important par rapport aux accords antérieurs. Les provinces admissibles à la péréquation avaient eu à faire face à d'énormes difficultés à la suite de la chute soudaine des paiements à ce titre entre 2000 et 2002. Cette baisse de 28 p. 100 avait largement neutralisé l'effet de la hausse des transferts pour la santé découlant de l'accord de 2000. Le nouveau cadre prévoit un plancher de financement de 10,9 milliards \$ pour 2005-2006, un montant qui sera ensuite augmenté de 3,5 p. 100 par année. Cela signifie que pour l'exercice budgétaire actuel, les paiements de péréquation seront 25 p. 100 plus élevés qu'il y a deux ans. Le nouveau cadre renverse donc la tendance à la baisse des dernières années.

Il faudrait intégrer ces nouveaux paramètres dans le modèle du Conference Board pour déterminer exactement quel effet le financement accru de la santé et de la péréquation aura sur l'écart structurel qui existe entre les revenus et les dépenses des provinces. Notons toutefois que le modèle postule déjà un taux de crois-

sance annuel moyen composé de 4,7 p. 100 pour les paiements au titre de la péréquation et du TCSPS. Entre-temps, on s'attend à ce que les nouveaux transferts relatifs à la santé et aux programmes sociaux (TCS et TCPS) s'accroissent à un taux conjugué d'environ 5 p. 100 jusqu'en 2010.

Lorsqu'on parle d'écart et de déséquilibre fiscal, il importe de tenir compte de ce qui se passe du côté des autres catégories de paiements de transfert et des transferts fédéraux dans leur ensemble. Les graphiques suivants illustrent la reconfiguration des composantes du fédéralisme fiscal qui s'est produite au cours de la dernière décennie.

- Le graphique 3a montre qu'en termes nominaux les transferts en espèces aux provinces ont repris leur cours normal après avoir subi pendant dix ans une perturbation importante à la suite de la mise en place du TCSPS.
- Par ailleurs, le rajustement à la hausse s'explique presque entièrement par l'augmentation graduelle des transferts relatifs à la santé depuis 1999.
- Avant 1996, les transferts relatifs à la santé et à la péréquation (et, dans une moindre mesure, à l'aide sociale) avaient le même ordre de grandeur et avaient tendance à augmenter en tandem. On constate cependant une divergence importante à partir de cette année-là, ce qui a considérablement modifié la répartition des ressources fédérales entre les différentes catégories de transferts (voir le graphique 3b).
- La péréquation, qui avait largement été soustraite à la turbulence des années 1990, sauf lors des deux dernières années, a repris son cours normal grâce au nouveau cadre proposé l'automne dernier.
- Les transferts au titre de l'aide sociale et des services sociaux ne se sont pas remis des coupures décrétées par le fédéral en 1996 ; la croissance des transferts relatifs à l'enseignement

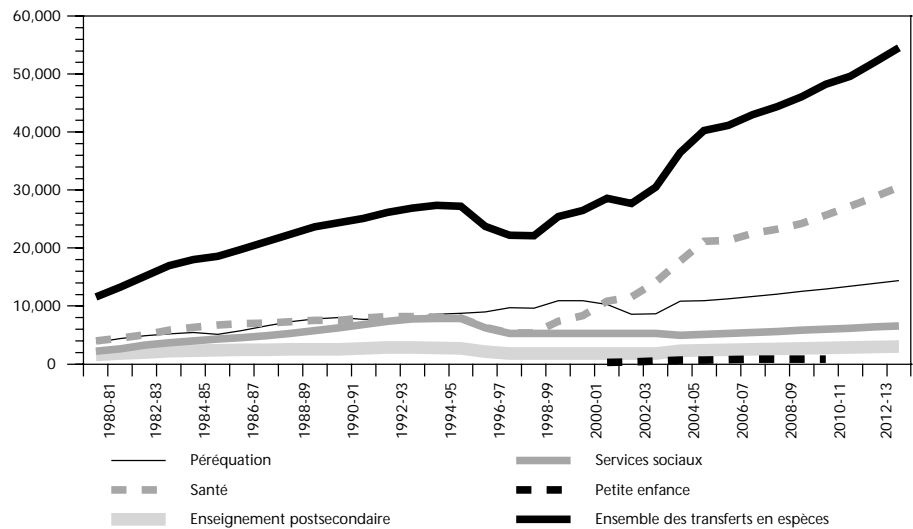
postsecondaire a été nulle, et le taux est en diminution en termes réels.

- Pour ce qui est des transferts relatifs à la santé, ils occupent depuis 2001 une place de plus en plus importante (et croissante), de sorte qu'ils représentent plus de la

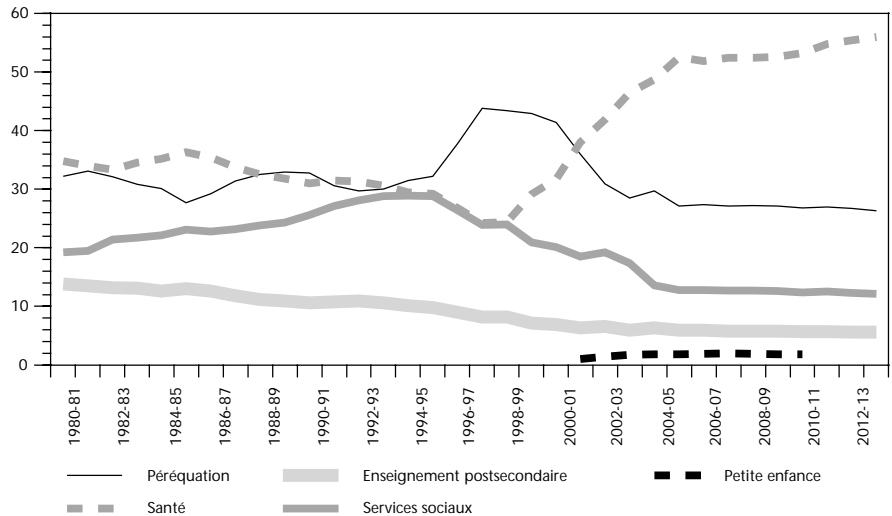
moitié des paiements de transfert, au détriment de toutes les autres catégories, et tout particulièrement des services sociaux.

- Le graphique 4a trace l'évolution des transferts fédéraux en espèces en proportion des revenus et des

GRAPHIQUE 3A. TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES AUX PROVINCES, 1980-2013 (en millions de dollars)



GRAPHIQUE 3B. RÉPARTITION DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES PAR PROGRAMME, 1980-2013 (en pourcentage)



Source : Ministère des Finances, données non publiées ; divers Plan budgétaires, 2000-2005.

Note : Pour la période de 1980-1981 à 1995-1996, les calculs reposent sur les données du ministère des Finances relatives aux transferts de fonds pour la santé et l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada. Pour les années 1996-1997 à 2004-2005, les montants de référence accordés en vertu du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux sont répartis entre les trois catégories en fonction de la répartition établie en 1995-1996. À compter de 1999-2000, tous les transferts réservés à la santé sont attribués à ce secteur, y compris les mesures prévues dans le budget de 1999 et les accords sur la santé conclus par la suite. Les transferts versés en vertu des programmes pour la petite enfance sont montrés séparément. À compter de 2004-2005, le Transfert social canadien (à l'exclusion des transferts en faveur de la petite enfance) est réparti en fonction des dépenses provinciales consacrées à l'enseignement postsecondaire ainsi qu'à l'aide sociale et aux services sociaux.

dépenses de programme des provinces, ainsi qu'en proportion des recettes fédérales. On constate que les transferts ont généralement eu tendance à diminuer depuis 1981, atteignant leur niveau le plus bas en 1999. En proportion des dépenses de programme fédérales, cependant, les transferts se sont maintenus autour de 23 p. 100 pendant la majeure partie des deux dernières décennies.

- Le graphique 4b montre dans quelle mesure chaque transfert fédéral contribue au financement des programmes provinciaux. Le changement le plus marqué est évidemment celui qui a suivi la fin du Régime d'assistance publique du Canada. Les niveaux de soutien fédéral dont jouissent l'enseignement postsecondaire et les services sociaux ne sont plus que la moitié de ce qu'ils étaient il y a dix ans.
- Il convient également de noter qu'en termes réels, la valeur des transferts — qui de 1980 à 1995 se situait dans une fourchette de 3,6 à 4,1 p. 100 du PIB — s'est abaissée d'un point de pourcentage pour s'établir à 2,5 p. 100 depuis le milieu des années 1990.

Ayant réussi à sortir de l'impasse des déficits et de l'endettement, Ottawa se montre donc très réticent à faire appel, de nouveau, aux transferts fiscaux pour réaliser les objectifs de sa politique sociale. Depuis 1997, le gouvernement fédéral a de toute évidence préféré réinvestir ses ressources dans des programmes de dépenses directes qu'il est en mesure de maîtriser entièrement et qui rehaussent son profil auprès du public.

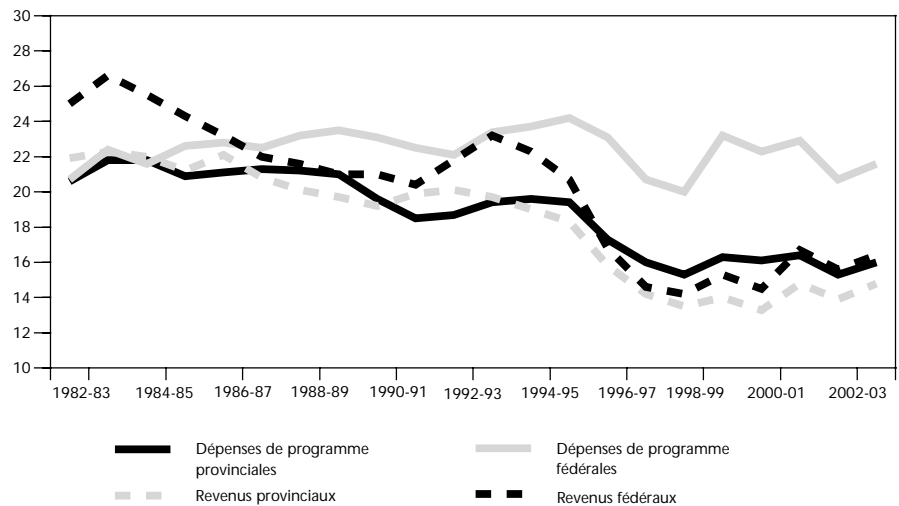
On peut constater l'effet cumulatif de cette nouvelle approche dans la description qu'en donne le ministère des Finances lui-même. Ainsi, on estime que le soutien direct à l'enseignement postsecondaire atteignait 5 milliards \$ en 2004/2005 (soit plus du double du montant des transferts aux provinces affectés à ce secteur) grâce à un éventail de nouvelles initiatives, y compris la Fondation canadienne des bourses d'é-

tudes du millénaire, les Chaires de recherche du Canada, la Fondation pour l'innovation et divers crédits d'impôt pour études. Pour ce qui est de l'aide sociale et des services sociaux, le site Web du ministère énumère une série d'initiatives dont le montant total s'élève à plus de 16 milliards \$ (soit plus de trois fois le montant dépensé par l'entremise des transferts aux provinces); la Prestation fiscale canadienne pour enfants et le

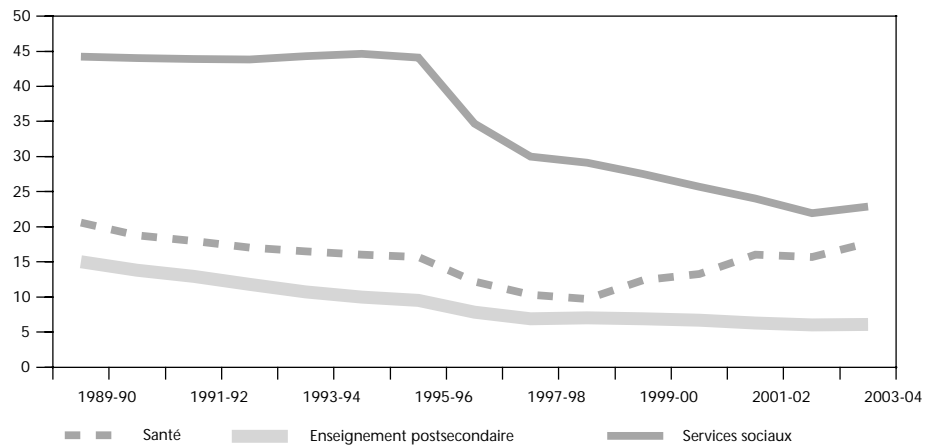
logement social représentent plus des deux tiers de cette somme.

Le secteur de la santé constitue une exception à cet égard. Ottawa a également augmenté ses dépenses directes dans ce secteur, cependant les transferts étaient le seul vrai moyen pour Ottawa de parvenir à rétablir sa présence et son influence dans ce domaine. Mais il aura quand même fallu quatre tentatives (en 1999, 2000, 2003 et 2004) avant que les

GRAPHIQUE 4A. TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES EN PROPORTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS, 1982-2003 (en pourcentage)



GRAPHIQUE 4B. TRANSFERTS SOCIAUX DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN PROPORTION DES DÉPENSES DE PROGRAMME DES PROVINCES, 1989-2003 (en pourcentage)



Sources : Ministère des Finances, Tableaux de référence financiers, octobre 2004 ; Statistique Canada, CANSIM, tableau 384-001.

Note : Le graphique 5b compare les données du ministère des Finances sur les transferts, qui sont calculées en fonction des exercices financiers, aux données de CANSIM sur les dépenses consacrées aux programmes sociaux par les provinces, mesurées en fonction de l'année civile. Le graphique ne sert donc qu'à illustrer des tendances générales.

montants proposés soient assez élevés pour qu'il en arrive à une véritable entente avec les provinces.

Il ne reste donc plus qu'un seul programme de transfert fédéral (la santé) qui soit un instrument actif de politique sociale. Les deux autres sont

On estime que le soutien direct à l'enseignement postsecondaire atteignait 5 milliards \$ en 2004/2005, soit plus du double des transferts aux provinces affectés à ce secteur... Pour ce qui est de l'aide sociale et des services sociaux, le site Web du ministère énumère une série d'initiatives dont le montant total s'élève à plus de 16 milliards \$, soit plus de trois fois le montant dépensé par l'entremise des transferts aux provinces.

essentiellement moribonds parce qu'ils progressent à un taux qui, dans un avenir prévisible, dépassera à peine ceux de l'inflation et de la croissance démographique. Il n'y avait bien sûr aucun argument raisonnable qui puisse justifier qu'Ottawa finance l'aide sociale sur une base égale par habitant. D'ailleurs, les tentatives récentes en vue de réformer le Transfert social canadien n'ont pas abouti. Les enfants, les aînés et les Autochtones font partie des priorités actuelles d'Ottawa ; l'aide sociale, clairement pas. Il n'en reste pas moins que c'est là une question dont il pourrait tenir compte dans la nouvelle formule de péréquation en introduisant, par exemple, des indicateurs de besoins.

Dans le cadre de deux accords sur la santé (2000 et 2003), Ottawa avait fait certains efforts pour réserver des crédits en faveur du développement de la petite enfance, mais dans ce secteur également il semble avoir choisi une voie différente. Les 5 milliards \$ annoncés dans le dernier budget pour les services de garde ainsi que les ententes de principe conclues avec six provinces témoignent d'une approche beaucoup plus dirigiste. Ces ententes bilatérales contiennent certaines modalités qui reflètent les circonstances particulières des provinces

signataires, mais le texte de l'entente-cadre qui a servi à la rédaction des accords va bien au-delà des principes et objectifs généraux qui ont guidé les ententes de ce genre par le passé. Ce document définit en termes très précis le type d'activités qui doivent être entreprises et financées en vertu des accords,

de quelle façon les provinces doivent procéder et de quelle façon elles doivent rendre compte des progrès accomplis.

Si les programmes à frais partagés ont été abandonnés au cours des années 1970, cela tient en partie au fait que cette approche était perçue comme introduisant des distorsions dans le choix budgétaires des provinces puisque chaque dollar déboursé pour des dépenses éligibles ne coûtait que 50 cents aux trésors provinciaux. Dans le cas des services de garde, les ententes ne prévoient aucun partage explicite des dépenses ;

À l'heure actuelle, les provinces ne disposent pas des ressources budgétaires nécessaires pour jouer le rôle légitime et approprié qui leur revient parce qu'Ottawa accapare une part trop large de l'espace fiscale et verse des montants insuffisants en transferts aux provinces. Le Canada est, à mon avis, en situation de déséquilibre fiscal.

probablement parce que la plupart des provinces n'en ont tout simplement pas les moyens ! Ces dernières n'en ont pas moins commencé à jeter les bases d'un système national de services de garde et d'éducation à la petite enfance sans avoir obtenu au préalable un engagement financier officiel à long terme de la part d'Ottawa. Et il demeure que ce sont les provinces qui seront tenues de maintenir ces services une fois qu'ils auront été mis sur pied.

Il se peut très bien, comme nombre d'observateurs avertis de la scène publique l'ont affirmé, que le Canada ait besoin de se doter d'une stratégie axée sur le capital humain qui soit adaptée aux réalités du XXI^e siècle, mais une telle stratégie, qui implique la participation de toutes les sphères du système d'enseignement et la réglementation du marché du travail, ne pourra être mise en place de manière efficace que si la fédération fonctionne correctement. Pour ce faire, les provinces ne doivent pas être que de simples antennes administratives du gouvernement fédéral.

À l'heure actuelle, les provinces ne disposent pas des ressources budgétaires nécessaires pour jouer le rôle légitime et approprié qui leur revient parce qu'Ottawa accapare une part trop large de l'espace fiscale et verse des montants insuffisants en transferts aux provinces. Le Canada est, à mon avis, en situation de déséquilibre fiscal, une situation dont l'impact se fait sentir à tous les paliers de gouvernement. Les événements de mai dernier, alors que le gouvernement Martin signait des ententes en catastrophe avec les provinces et les villes et amendait son budget suite aux deman-

des du NPD, n'ont fait que démontrer certains des effets dysfonctionnels de cette situation.

France St-Hilaire est vice-présidente à la recherche à l'Institut de recherches en politique publique. Cet article est la traduction d'un exposé présenté lors d'un colloque sur l'avenir du fédéralisme fiscal à l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's en mai dernier et disponible à www.irpp.org.