

Table ronde 1

Le déséquilibre fiscal six ans plus tard

Allocution de Nicolas Marceau

Forum de l'Institut de recherche sur le Québec intitulé « Perspectives économiques et financières du Québec »

14 juin 2008

D'entrée de jeu, j'aimerais vous rappeler les solutions proposées par la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal en 2002. Ces solutions étaient les suivantes :

1. Accroître les moyens financiers des provinces. Dans le cas du Québec, la Commission proposait un accroissement de 2 à 3 milliards de dollars.
2. Remplacer le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux par un espace fiscal additionnel pour les provinces, à la TPS préférablement, ou à l'impôt sur le revenu des particuliers.
3. Revoir la péréquation pour tenir compte de la capacité fiscale de toutes les provinces et de l'ensemble des sources de revenu.
4. Faire cesser le recours, par le gouvernement fédéral, à un supposé « pouvoir de dépenser » dans les champs de compétence des provinces.

Il va sans dire que dans l'esprit de la commission et des commissaires, ces solutions constituaient un tout. Selon la commission, un véritable règlement du problème nécessitait la mise en œuvre de toutes ces solutions.

Depuis le dépôt du rapport en 2002, le monde a continué à tourner et il y a eu quelques développements sur le plan des relations financières fédérale-provinciales. Voici un résumé de ces développements en quatre points.

1. Le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux a été scindé en un transfert canadien en matière de santé (TCS) d'une part et un transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) d'autre part.
2. Un accord sur la santé a été ratifié entre les provinces et le gouvernement fédéral en 2004. En vertu de cet accord, le transfert canadien en matière de santé a été augmenté à partir de 2005-2006 et croît maintenant à un rythme de 6 % par année. Notons cependant que la croissance annuelle du transfert ne permet pas de couvrir la croissance des dépenses en santé, que les provinces ont à financer.
3. L'enveloppe du transfert canadien en matière de programmes sociaux a été révisée à l'occasion du budget fédéral 2007, mais la hausse de ce transfert conditionnel fut plus modeste que celle du transfert canadien en matière de santé.
4. Toujours à l'occasion du budget 2007, le gouvernement fédéral a rendu public son choix d'une nouvelle formule de péréquation. Dans cette nouvelle formule, il y a deux nouveautés. La première est l'usage de la norme des 10 provinces en remplacement de celle des 5 provinces. Cette nouvelle norme des 10 provinces rend le programme de péréquation plus cohérent et plus généreux. La deuxième nouveauté est l'inclusion, dans la nouvelle formule, de seulement 50 % des revenus des ressources naturelles, alors que l'ancienne formule incluait 100 % de ces revenus. Cette inclusion partielle des ressources naturelles enlève de la cohérence à la formule tout en la rendant substantiellement moins généreuse. Au

net, cependant, la nouvelle formule a fait croître les droits de péréquation du Québec.

En chiffre, voici ce que tout cela donne :

Tableau 1
Évolution des transferts fédéraux au Québec entre 2001-02 et 2008-09

	2001-2002 (en M\$)	2008-2009 (en M\$)	Croissance	Croissance annuelle
TCS espèce		5 491		
TCPS espèce		2 454		
TCSPS (total)	4 718	7 945	68,4%	7,7 %
Péréquation	4 679	8 028	71,6%	8,0 %
Transferts totaux	9 397	15 973	70,0%	7,9 %

Dans ce tableau, on retrouve l'essentiel de ce qui s'est passé depuis 2002. On y constate que face à la problématique du déséquilibre fiscal, la seule et unique réaction du gouvernement fédéral a été d'accroître les transferts aux provinces.

Une part de cette hausse des transferts était bienvenue, par exemple la hausse de la péréquation, qui est passée de 4,7 milliards de dollars à 8 milliards de dollars entre 2001-02 et 2008-09. Par contre, on constate aussi que les transferts conditionnels, c'est-à-dire le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux ou TCSPS dans le tableau, ont augmenté de façon importante durant la même période, passant de 4,7 à 7,9 milliards de dollars. Au bout du compte, il en résulte que les transferts fédéraux totaux ont substantiellement augmenté, passant de 9,3 à 15,9 milliards de dollars entre 2001-02 et 2008-09. De manière équivalente, on peut dire que les transferts fédéraux totaux ont crû de 7,9 % par année depuis 2001-02.

La hausse des transferts conditionnels, c'est-à-dire du TCSPS, n'était pas souhaitable. Une telle hausse est complètement à l'opposé de ce que la Commission sur le déséquilibre fiscal avait recommandé. Ainsi, la commission recommandait ce qui suit :

Recommandation clé de la Commission sur le déséquilibre fiscal

REPLACER

le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

par

un espace fiscal additionnel pour les provinces, à la TPS préféablement, ou à l'impôt sur le revenu des particuliers.

Mais tel que le montrait le tableau précédent, plutôt que de remplacer le TCSPS par de l'espace fiscal, on a au contraire choisi de le faire croître de façon substantielle depuis 2001-2002.

Le résultat de la hausse des transferts, c'est que la dépendance du Québec à l'égard des transferts fédéraux a augmenté.

Tableau 2
Dépendance du Québec aux transferts fédéraux

	2001-2002 (en M\$)	2008-2009 (en M\$)	Croissance	Croissance annuelle
Rev. autonomes	38 440	48 917	27,3%	3,5 %
Dép. programmes	41 888	56 948	36,0%	4,5 %
Dép. totales	48 575	63 855	31,5%	4,0 %
Mesure 1 : Écart fiscal (= Dép. totales – Rev. autonomes)	10 135	14 938	47,4%	5,7 %
Mesure 2 :				
Transferts/Rev. totaux	18,8%	22,3%		

Deux mesures de la dépendance du Québec aux transferts fédéraux sont présentées dans le tableau 2. Une première mesure est l'écart fiscal, lequel est donné par la différence entre les dépenses totales du gouvernement et ses revenus autonomes, c'est-à-dire les revenus qu'il récolte lui-même. Dans le tableau 2, on constate que l'écart fiscal a crû de 5,7 % par année depuis 2001-02, passant de 10,1 à 14,9 milliards de dollars.

Une deuxième mesure de la dépendance est donnée par la proportion des revenus du gouvernement, qui est constituée des transferts fédéraux. Là encore, il y a une nette détérioration : les transferts fédéraux, qui représentaient 18,8 % des revenus du Québec en 2001-02, représentent maintenant 22,3 % de ces revenus. C'est donc dire que pour chaque dollar dépensé par le gouvernement du Québec, 22,3 sous ont transité par Ottawa. Le Québec est sans aucun doute fortement dépendant des transferts d'Ottawa.

Un autre fait saillant du tableau 2 : les revenus autonomes du Québec croissent moins rapidement que ses dépenses. Cette trajectoire n'est évidemment pas soutenable, à moins que ne continue de s'accroître la part des transferts fédéraux dans les revenus du Québec. Bref, la situation actuelle n'est pas soutenable à moins que la dépendance du Québec aux transferts fédéraux continue de grandir. Il y a de réelles raisons d'être inquiets.

On vient de voir que le gouvernement fédéral a choisi d'accroître les transferts plutôt que de transférer de l'espace fiscal aux provinces. Pourtant, des transferts d'espace fiscal sont la fois faisables et souhaitables.

La faisabilité d'un transfert d'espace fiscal n'est pas difficile à démontrer. Notons tout d'abord que des transferts d'espace fiscal ont déjà eu lieu dans le passé. Ainsi, dans les années 60, de l'espace fiscal à l'impôt sur le revenu des particuliers a été transféré au Québec pour qu'il finance lui-même ses programmes de dépenses. Le cas des transferts des années 60 est intéressant parce qu'il est explicitement asymétrique.

Toutes les provinces s'étaient vues offrir un transfert d'espace fiscal, mais seul le Québec avait choisi de s'en prévaloir, ce qui eut pour conséquence la mise en place de l'abattement spécial du Québec. Cet abattement, toujours en vigueur aujourd'hui, fait en sorte que les contribuables du Québec ont droit à une réduction de 16,5 % de leur impôt fédéral. Le Québec récupère cette somme par un impôt sur le revenu des particuliers

plus élevé, mais ses transferts fédéraux sont réduits d'un montant équivalent à l'espace fiscal transféré.

Avançons maintenant dans le temps d'un peu plus de dix ans. Afin de permettre aux provinces de financer leurs dépenses en santé et en éducation postsecondaire, un autre transfert d'espace fiscal fut réalisé en 1976-1977 lors de la mise en place de ce qu'on appelait à l'époque le Financement des programmes établis. À cette occasion, le gouvernement fédéral libéra un espace fiscal représentant 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Toutes les provinces bénéficièrent de cet espace fiscal libéré.

Toujours pour vous démontrer la faisabilité d'un transfert d'espace fiscal, j'aimerais vous rappeler la saga de la TPS. La TPS a été mise en place le 1^{er} janvier 1991 par le gouvernement fédéral, unilatéralement, après des négociations essentiellement infructueuses avec les provinces.

La première et seule province à s'entendre avec Ottawa à cette époque fut le Québec. En vertu d'une entente de 1990, le Québec devenait responsable de la perception de sa propre taxe, la TVQ, mais aussi de la TPS. L'objectif d'Ottawa était de faire en sorte que la TVQ et la TPS soient harmonisées, qu'elles taxent les mêmes biens et services. Pour y parvenir, Ottawa alla jusqu'à laisser l'administration de la TPS au Québec.

Quelques années plus tard, en 1997, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le gouvernement fédéral mirent en place la taxe de vente harmonisée, une espèce de super TPS, administrée par le gouvernement fédéral, qui récolte les revenus et verse ensuite leur part aux provinces. Ce qui est à noter ici, c'est que pour parvenir à convaincre ces provinces, le gouvernement fédéral leur a versé 961 millions de dollars sur quatre ans afin de les dédommager pour l'érosion des recettes causée par l'harmonisation.

Le fait à souligner dans tout cela est que le gouvernement fédéral était prêt à en concéder beaucoup pour arriver à ses fins sur le plan fiscal. Il était par exemple prêt à laisser l'administration de la TPS aux provinces, ce qui n'est pas rien, et à dédommager celles qui harmoniseraient leurs taxes à la TPS. De toute évidence, la flexibilité dont a fait montre le gouvernement fédéral dans le dossier de la TPS avait disparu quand est venu le temps de régler le déséquilibre fiscal.

Avant de vous dire pourquoi un transfert d'espace fiscal est souhaitable, permettez-moi de vous présenter deux tableaux expliquant quelle forme cela pourrait prendre.

Tableau 3
Transfert d'espace fiscal au Québec seulement (asymétrique)

Les transferts conditionnels au Québec en 2008-2009

Transferts en espèce totaux (7 945 G\$)
- Abattement spécial du Québec (3 700 G\$)
= Transferts (chèque) = 4 245 G\$

Espace fiscal de la TPS au Québec

Prévisions de revenus à la TPS en 2008-2009 pour l'ensemble du Canada = 27 565 G\$
Revenus de la TPS au Québec = 5 998 G\$

Puisque $4\,245\text{ G\$} / 5\,998\text{ G\$} \approx 70\%$, il suffirait de transférer 70 % de la TPS au Québec, soit **3,5 points de TPS sur les 5** actuellement en vigueur, pour satisfaire l'une des recommandations clés du rapport de la commission sur le déséquilibre fiscal.

Le cas d'un transfert d'espace fiscal au Québec seulement est présenté au tableau 3. Dans ce tableau, on constate que les transferts conditionnels au Québec s'élèvent à 7,9 milliards de dollars en 2008-09. Cependant, il faut soustraire de ce montant l'abattement spécial du Québec pour obtenir le montant du chèque reçu par le Québec. Cette année, ce chèque s'élève à 4,2 milliards.

Si on suppose le maintien de l'abattement spécial du Québec, c'est ce montant de 4,2 milliards qu'on doit remplacer par de l'espace fiscal. Or, les revenus de la TPS au Québec pour 2008-09 devraient être d'environ 6 milliards de dollars. Il suffirait donc de 70 % de l'espace de la TPS pour remplacer les 4,2 milliards de transferts conditionnels.

En termes pratiques, il suffirait que des 5 points de TPS actuelle, le Québec s'en approprie 3,5, laissant au fédéral le 1,5 point restant. La mise en œuvre d'un tel transfert asymétrique serait donc toute simple.

Tableau 4
Transfert d'espace fiscal à toutes les provinces

Transferts conditionnels 2008-2009

Versé par le Fédéral = **33, 187 G\$**

Reçu par le Québec = **7, 945 G\$**(incluant l'ASQ)

*Espace fiscal transféré : **TPS + 3,75 points d'impôt (IRP)***

Fédéral

TPS = 27, 565 G\$

Pérég. afférente TPS = 901 M\$

3,75 points IRP = 4, 447 G\$

Pérég. afférente IRP = 281 M\$

Total = 33, 195 G\$

Québec

TPS = 5, 997 G\$

Pérég. afférente TPS = 485 M\$

3,75 points IRP = 860 M\$

Pér. afférente IRP = 148 M\$

Total = 7, 491 G\$

Le cas d'un transfert d'espace fiscal à toutes les provinces est présenté dans le tableau 4. Un tel transfert fait intervenir la péréquation et est donc un peu plus complexe. Notons que dans le scénario présenté, l'abattement spécial du Québec disparaît.

Dans le tableau 4, on peut voir que le fédéral verse 33,2 G\$ en transferts conditionnels et que le Québec reçoit 7,9 G\$. Après quelques calculs, on peut montrer qu'il serait possible de remplacer les transferts conditionnels par un transfert combiné de la TPS et de 3,75 points d'impôt sur le revenu des particuliers.

Une fois ce transfert d'espace fiscal réalisé, Ottawa récolterait moins d'impôt mais cesserait de verser des transferts conditionnels aux provinces. De leur côté, les provinces, dont le Québec, ne recevraient plus de transferts conditionnels d'Ottawa, mais disposeraient d'un espace fiscal qu'elles pourraient exploiter à leur guise pour accroître leurs revenus autonomes.

Remplacer les transferts conditionnels par de l'espace fiscal est tout à fait faisable et serait avantageux à bien des égards. Voici ma courte liste de ces avantages en cinq points.

1. Les provinces disposeraient de revenus de taxation plutôt que de transferts conditionnels, ce qui favoriserait leur autonomie décisionnelle et les mettrait à l'abri de coupes arbitraires dans les transferts fédéraux.

2. Dans le même ordre d'idée, je vous disais plus tôt que le Québec est fortement dépendant d'Ottawa parce que les transferts fédéraux représentent pas moins de 22,3 % de ses revenus actuels. Si les transferts conditionnels étaient remplacés par de l'espace fiscal, cette dépendance serait considérablement réduite. Les transferts fédéraux ne représenteraient alors plus que 12,7 % des revenus du Québec, ce qui serait une nette amélioration.
3. Pour ceux d'entre nous qui ont confiance dans la capacité du Québec à se développer, l'un des avantages d'un transfert d'espace fiscal est que la valeur de l'espace fiscal transféré pourrait croître à un rythme plus rapide que les transferts fédéraux dans le futur.
4. Parce que les recettes fédérales seraient réduites à la suite d'un transfert d'espace fiscal, il deviendrait plus difficile pour le gouvernement fédéral d'exercer un prétendu « pouvoir de dépenser » dans les champs de compétence des provinces.
5. Un transfert d'espace fiscal clarifierait les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux. Il serait alors plus aisé pour les citoyens d'identifier les responsables politiques des bonnes et des mauvaises décisions. Cette plus grande responsabilité des décideurs se reflèterait en bout de ligne par une meilleure gestion publique, par de meilleures décisions.

Bien sûr, malgré les avantages indéniables d'un transfert d'espace fiscal, il y a des résistances importantes à Ottawa. On le comprend aisément. Un gouvernement fédéral de taille réduite dispose de moins de moyens pour imposer sa vision aux provinces. De plus, la croissance de l'État fédéral depuis la Seconde Guerre mondiale est en grande partie la résultante d'un « nation-building » canadien. Pour certains Canadiens, l'État fédéral, c'est un peu l'âme du Canada.

Un autre élément à ne pas négliger, c'est que cet État fédéral de grande taille est également perçu, à Ottawa, comme une arme puissante dans la lutte opposant les fédéralistes canadiens aux souverainistes québécois. Bref, pour des raisons essentiellement politiques, Ottawa ne veut tout simplement pas qu'un transfert d'espace fiscal se réalise.

Je me résume. En guise de solution au déséquilibre fiscal, le gouvernement fédéral a, depuis 2002, augmenté ses transferts aux provinces, en particulier les transferts conditionnels. Or, la Commission sur le déséquilibre fiscal n'a jamais recommandé d'accroître les transferts conditionnels. Au contraire, elle a recommandé de les remplacer par de l'espace fiscal. Six ans plus tard, ma position n'a pas changé. Je continue à croire que le Québec dépend trop d'Ottawa. Pour régler le déséquilibre fiscal, un nouveau partage de l'espace fiscal est, encore et toujours, absolument nécessaire.