

Table ronde 1

Le déséquilibre fiscal six ans plus tard

Allocution d'Alain Noël

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

14 juin 2008

La question qui nous réunit est la suivante : « Six ans après le dépôt du rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal, le Québec a-t-il progressé sur la voie de l'autonomie budgétaire? »

En politique, six ans, c'est quand même assez long, mais on pourrait dire aussi 52 ans, parce qu'à la fin des années 50, il y avait une commission qui avait été créée par le gouvernement du Québec, la Commission Tremblay sur les affaires constitutionnelles, qui, à toutes fins pratiques, a posé un diagnostic sur des questions semblables. On n'appelait pas ça, à l'époque, un déséquilibre fiscal, mais c'était essentiellement le même problème qui était présenté. J'espère que mes filles ne seront pas prises là-dedans et que donc cela ne prendra pas encore 52 ans pour régler le problème. Chose certaine, ce n'est pas un problème qui est né avec la Commission sur le déséquilibre fiscal, et c'est presque une condition de l'existence du Québec dans le Canada.

Aujourd'hui, Nicolas Marceau nous a rappelé que pour l'essentiel, le partage des revenus n'avait pas changé au Canada. Au fond, la prémisse de l'analyse de la Commission sur le déséquilibre fiscal demeure pertinente. Luc Godbout nous a fait le tableau des transferts tels qu'ils ont évolué, transferts qui sont inadéquatement répartis et qui sont désavantageux pour le Québec, notamment en ce qui concerne les transferts sociaux. C'est bon de rappeler, à ce sujet, que ce n'est pas le fruit du hasard – c'est-à-dire que ce choix de paiement *per capita* de distribution des transferts sociaux est en quelque sorte un compromis pour la péréquation, c'est-à-dire qu'on a fait avaler la pilule de la péréquation aux provinces qui n'en reçoivent pas en leur donnant ces transferts *per capita*. Cela a commencé avec les libéraux, s'est poursuivi avec les conservateurs. Troisièmement, Andrée Lajoie nous a rappelé la non-constitutionnalité du pouvoir fédéral de dépenser et le fait que c'est un enjeu qui demeure très important.

Dans les minutes qui suivent, ce que je voudrais faire, c'est compléter le portrait en réfléchissant un peu sur les développements récents autour de ces différentes questions.

Premièrement, sur la question de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, la question est : « Peut-on encadrer un pouvoir qui n'existe pas? ».

Deuxièmement, une question que je veux évoquer très brièvement : les choix budgétaires du Québec à la lumière du déséquilibre fiscal. Évidemment, il y a des gestes qui peuvent être ou ne pas être posés, à Québec, en matière de revenu, notamment.

Troisièmement, on ne peut pas parler, à ce jour, d'un programme de la péréquation. Qu'advient-il du programme de la péréquation, dans un pays qu'on pourrait qualifier, en partie, de producteur de pétrole? C'est-à-dire qu'il y a des endroits où on en

produit et des endroits où on n'en produit pas. Le pétrole, au prix actuel, rend le programme de péréquation, tel qu'il a été conçu dans les dernières années, difficilement soutenable.

Le pouvoir fédéral de dépenser

André Lajoie a parlé de l'évolution du dossier en cours, mais évidemment, il y a également un engagement qui a été pris par les conservateurs dans le discours que Stephen Harper a donné à Québec, en décembre 2005, pendant la campagne électorale. Il avait alors dénoncé le fédéralisme paternaliste et dominateur des libéraux et promis d'encadrer le pouvoir de dépenser. Cet engagement a été repris dans le discours du Trône d'octobre 2007. Dans le français d'Ottawa : « Notre gouvernement estime que les compétences constitutionnelles de chaque ordre de gouvernement doivent être respectées. À cette fin, et guidé par notre vision d'un fédéralisme d'ouverture, notre gouvernement déposera un projet de loi qui imposera des limites explicites au pouvoir fédéral de dépenser pour des nouveaux programmes à frais partagés, dans les compétences exclusives des provinces. Cette loi autorisera les provinces et les territoires à se retirer de ces nouveaux programmes avec justes compensations, s'il en offre qui sont compatibles. » Il y a certaines personnes, au Québec qui ont applaudi. Les applaudissements n'ont pas duré trop longtemps, la plupart des gens sont restés sceptiques, et avec raison, pour deux enjeux.

Le premier c'est que, comme Mme Lajoie le disait, le pouvoir du fédéral de dépenser n'existe pas dans la constitution canadienne. D'ailleurs, à ce propos, j'ai participé cette semaine à un petit colloque, et la définition fédérale de dépenser donnée par Ron Watts – qui est le grand expert canadien du fédéralisme et qui a conseillé de multiple fois les gouvernements à Ottawa – dans ses écrits est la suivante : « Le pouvoir qu'a le Parlement de faire des paiements à des personnes, des institutions et des gouvernements provinciaux pour des fins pour lesquelles le Parlement n'a pas nécessairement le pouvoir de légiférer, par exemple dans les domaines de compétences exclusives des provinces ». La définition de Ron Watts – et c'est assez fantastique parce que tout le monde au Canada anglais trouve que c'est une très belle définition qui correspond bien à ce dont il est question – montre le caractère constitutionnellement improbable de l'affaire. C'est une sorte de *joker*, au fond, que le gouvernement fédéral se réserve pour être certain de gagner toutes les batailles dans les champs de compétences des provinces. C'est donc un pouvoir qui n'est pas constitutionnel, ce qui implique que si on devait l'encadrer, on se retrouverait en même temps à le reconnaître. Voilà l'enjeu qu'on doit toujours garder à l'esprit : toute proposition de limitation ou d'encadrement doit être jugée à l'aune de cette réalité, c'est-à-dire qu'on doit comprendre qu'on ne fait pas qu'encadrer un tel pouvoir en en parlant – on le reconnaît, donc on l'assoit plus solidement.

D'ailleurs, dans l'accord du Lac Meech, le pouvoir de dépenser n'était pas mentionné. On parlait d'un droit de retrait sans évoquer un pouvoir fédéral de dépenser. On pourrait dire qu'il était là implicitement, mais on avait bien pris garde de ne pas le mentionner. Même chose avec l'accord de Saskatoon/Victoria de la fin des années 90, qui a mené à l'entente-cadre sur l'union sociale que le Québec n'a pas signée. Or, cette entente de Saskatoon/Victoria avait été signée par le Québec et là aussi, elle ne reconnaissait pas le pouvoir fédéral de dépenser.

Ainsi, l'engagement conservateur demande plus au Québec, finalement, qu'il n'offre au Québec. Il demande au Québec de reconnaître un pouvoir fédéral de

dépenser en échange de quoi on offre un encadrement qui est virtuel, c'est-à-dire qu'on dit qu'on n'introduira plus de nouveaux programmes à frais partagés dans les champs de compétences exclusives des provinces. Or, le dernier programme de ce type a été aboli en 1995. Le gouvernement fédéral ne fait plus cela, ne veut plus le faire – les conservateurs ne veulent plus le faire, les libéraux ne veulent plus le faire, les provinces n'en veulent pas non plus. Il s'agit ici d'une sorte de ligne Maginot législative érigée pour gagner une guerre qui s'est menée dans les années 60-70, mais que personne ne veut plus faire. Cette proposition est donc morte au champ d'honneur, à toutes fins pratiques. J'ai cru comprendre en lisant *Le Devoir* que Québec et Ottawa en parlent encore un peu, mais les échos que j'en ai, c'est que ce n'est pas avec le pus vif intérêt qu'on le fait, et probablement qu'on n'en entendra plus beaucoup parler.

Il est intéressant, par ailleurs, – et cette remarque viendra conclure mon propos sur le pouvoir de dépenser – de voir que cette proposition si mince, et même si désavantageuse pour le Québec, a été vu par quelqu'un comme Bob Rae comme étant outrageuse, comme étant une proposition qui allait « émasculer le gouvernement fédéral », pour reprendre ses termes. Cet automne, dans un article au *Globe and Mail*, il écrivait : « Les Canadiens veulent que leur gouvernement fédéral appuie les services éducatifs pour la petite enfance, les logements sociaux, des villes qui fonctionnent, un environnement sain, des nouvelles initiatives en santé, plus de mobilité étudiante, davantage de recherches et des universités plus fortes. Treize fiefs ne font pas un pays. » Donc très peu pour les libéraux, c'est déjà trop. Bref, il y a beaucoup de gens, au Canada, qui veulent que le gouvernement fédéral garde ce *joker* constitutionnel dans son jeu, qu'il en garde même sept ou huit – et de fait, le gouvernement fédéral dispose toujours d'un tel *joker* dans son jeu.

Les solutions – hormis celle qui a été présentée par Gilles Duceppe dans son allocution et qui serait la solution la plus définitive – consisteraient à revenir à Saskatoon/Victoria, c'est-à-dire de s'entendre sur un droit de retrait : c'était les termes de l'entente de Saskatoon que le Québec avait signée, mais sans le gouvernement fédéral, avec les provinces. Un droit de retrait inconditionnel avec pleine compensation financière pour toutes nouvelles initiatives fédérales, cofinancées ou non, et en précisant qu'un tel droit de retrait ne devrait pas être interprété comme une reconnaissance, directe ou indirecte, d'un pouvoir fédéral de dépenser ou d'un quelconque autre du gouvernement fédéral en matière de politiques sociales – voilà une première option qui demeure possible.

L'autre option évidemment, c'est de revendiquer la fin pure et simple du recours au pouvoir ou de l'évocation du pouvoir fédéral de dépenser en échange d'un meilleur partage des ressources fiscales. Cette proposition est dans le décor dans le débat canadien, mais elle est, évidemment, minoritaire. Le problème demeure entier et la proposition conservatrice risque peu de nous faire progresser à cet égard.

Les revenus du Québec

Dans un texte tout récent, l'économiste Tom Courchesne, que je respecte beaucoup, soulignait qu'en définitive, le pouvoir fédéral de dépenser, c'était une question de déséquilibre fiscal. Le pouvoir fédéral de dépenser est un instrument d'autant plus important que le gouvernement fédéral dispose de ressources dont les provinces ne disposent pas.

On a vu dans les présentations précédentes qu'il n'y a pas eu de progrès qui ont été faits de ce côté-là, et en fait, on peut dire que le gouvernement du Québec s'est largement contenté de ramener les choses à une question de transfert, en se disant que finalement, un dollar, c'est un dollar et que si on reçoit un transfert d'Ottawa, c'est très bien. On a vu les résultats que ça donne – Luc Godbout nous l'a montré.

Je pense qu'il faut reprendre ou poursuivre la discussion au Québec sur les deux points de TPS que le gouvernement fédéral a laissé et que le gouvernement du Québec aurait pu utiliser, et réfléchir aussi aux baisses d'impôts dans une situation où l'équilibre budgétaire au Québec demeure précaire.

La péréquation

Au fond, une grande partie du résultat qui était présenté par Luc Godbout sur les transferts – le fait que le Québec ait obtenu plus de transferts – vient du fait qu'on ait réformé le programme de péréquation. Le programme de péréquation avait été, à toutes fins pratiques, démolé par les libéraux de Paul Martin, qui avaient abandonné la formule et signé des ententes bilatérales avec les provinces, et en avait fait un poste budgétaire, comme un autre, que le gouvernement du fédéral pouvait utiliser à sa guise. La situation était telle que le gouvernement de Paul Martin ne voyait plus trop bien comment répartir les droits de péréquation au pays. Il a donc constitué un groupe d'experts, présidé par l'Albertain Al O'Brien, pour proposer une solution, et quand le groupe d'expert a remis son travail, les conservateurs étaient arrivés au pouvoir.

Le rapport du groupe O'Brien était un bon rapport, qui faisait des propositions ressemblant à ce que la Commission sur le déséquilibre fiscal avait suggéré, notamment de revenir à une norme des dix provinces – donc une façon de calculer qui tienne compte de toutes les provinces et qui tienne compte de toutes les sources de revenus. Il s'agissait donc de sortir un peu de la logique « à la carte » qui avait graduellement été instaurée par les libéraux et de mettre la formule de la péréquation à l'abri des manipulations – qui avaient été les manipulations de Paul Martin, notamment.

L'aspect le plus épineux de la réflexion du groupe O'Brien concernait l'inclusion ou non des ressources naturelles non renouvelables dans la formule de péréquation. Stephen Harper était contre, mais de toute façon, le rapport se faisait entre temps. Les experts ont convenu qu'un revenu, c'est un revenu; et que les revenus du pétrole contribuaient à la capacité fiscale des provinces. En même temps, ils se sont préoccupés un peu de la propriété des ressources, encore que ce n'est pas un argument qui les gênait, autant pour les ressources renouvelables. Quoi qu'il en soit, ils en sont arrivés à une formule de compromis en suggérant d'inclure la moitié des revenus des ressources non renouvelables.

C'est en quelque sorte à un compromis qu'on en est arrivé, et on a mis une sauvegarde là-dedans. On s'est dit : « On va prendre 50 % des revenus des ressources non renouvelables et on va s'assurer aussi qu'aucune des provinces qui reçoivent de la péréquation ne puisse se retrouver en meilleure position, après coup, qu'une province qui n'en reçoit pas ». Ça, on ne le disait pas, mais c'était la clause de sauvegarde de l'Ontario. Personne, au fond, ne devrait être mieux que l'Ontario après avoir reçu de la péréquation, parce que ça serait trop irritant pour les contribuables de l'Ontario. Quand on a fait cela, déjà on s'inquiétait un peu des coûts, mais on n'avait pas vu venir l'explosion des prix du pétrole.

On envisage aujourd'hui, et je cite encore Tom Courchesne, que la facture de la péréquation pourrait facilement doubler. Il y a là une mécanique qui se met en place. Non seulement ça va coûter plus cher, mais comme la péréquation est basée sur la capacité fiscale moyenne des provinces, le pétrole fait monter la moyenne de la capacité fiscale, et l'Ontario, assez rapidement, va se retrouver sous la ligne. L'Ontario est donc susceptible de recevoir des paiements de péréquation, ce qui veut dire que la clause de sauvegarde Ontario – où on ne nommait pas l'Ontario – s'applique maintenant à la Colombie-Britannique, qui est plus élevée dans ses revenus. La Saskatchewan aussi se mettrait à recevoir de la péréquation. Bref, la facture va augmenter.

À première vue, pour le Québec, on peut dire : « Si les droits de péréquation augmentent, on va en recevoir plus », sauf que c'est peu susceptible d'être soutenable pendant longtemps, parce que les coûts du programme sont entraînés par la montée des prix du pétrole. Or, le programme de péréquation n'est pas un programme de partage des revenus entre les provinces – c'est un programme d'égalisation de la capacité fiscale, qui est un programme fédéral. Mais ce sont les provinces qui touchent la rente pétrolière, et donc les coûts de la péréquation devront être payés par les impôts sur le revenu et les autres sortes de taxes. Ce qui fait qu'en définitive, ce sont les contribuables de l'Ontario qui vont payer, puisqu'ils représentent la population la plus nombreuse au Canada, qui va payer pour la péréquation de l'Ontario, notamment.

Bref, très rapidement, quelqu'un va soulever des objections – ça commence déjà à se parler – et là on va tomber, et je sais qu'on n'est plus censé utiliser cette expression, dans la comptabilité créative qu'on a connue dans le passé pour la péréquation : on a eu la norme des cinq, on a eu une enveloppe fermée avec Paul Martin, on a eu des plafonds. Il y a quelqu'un, quelque part, qui va penser à une méthode et cela veut dire que si le Québec, qui n'a pas autant gagné dans les transferts sociaux, mais qui a gagné davantage par la péréquation, compte là-dessus pour assurer son équilibre budgétaire, disons que ce n'est pas une police d'assurance à toute épreuve. En plus, bien sûr, des autres contrecoups associés au pétrole cher.

Pour conclure, la péréquation a été améliorée : certains transferts ont augmenté, le pouvoir de dépenser, il faut le dire, est moins souvent ou outrageusement évoqué par les conservateurs que par les libéraux, mais la situation, pour l'essentiel, demeure inchangée et la situation du Québec demeure difficile dans un contexte où le déséquilibre fiscal demeure très présent. Dans ce contexte, les solutions qui étaient proposées par la Commission demeurent encore pertinentes aujourd'hui.