



Que voulons-nous : une véritable fédération ou une Tour de Babel ?

Pour résoudre l'épineuse question du déséquilibre fiscal, il faut revenir au principe fédératif de la souveraineté des provinces

Texte publié dans **Le Devoir**, 27 septembre 2005

Les signataires sont membres du
Comité des politiques publiques (CPP) de l'ASDEQ

Jean-Pierre Aubry, économiste-conseil et président du CPP
Jocelyn Boisvert, analyste financier
Charles A. Carrier, professeur retraité, Université Laval
Martin Comeau, économiste, Recyc-Québec
Jean-Michel Cousineau, professeur, Université de Montréal
Pierre Fortin, professeur, Université du Québec à Montréal
Luc Godbout, professeur, Université de Sherbrooke
Claude Masson, professeur retraité, Université Laval
André Raynauld, professeur émérite, Université de Montréal
Rodrigue Tremblay, professeur émérite, Université de Montréal

L'acte fondateur du *Conseil de la fédération* souligne que le fédéral et les provinces ont un statut égal et non subordonné l'un à l'autre, sont souverains dans leurs propres domaines de compétence et, conséquemment, doivent avoir les ressources adéquates pour exercer leurs responsabilités. En établissant ce principe fédératif clair, les Premiers ministres provinciaux énoncent ce qui devrait guider toutes les relations financières intergouvernementales. C'est parce qu'on s'est éloigné de ce principe que le déséquilibre fiscal est apparu.

Le déséquilibre fiscal découle de la rencontre de deux phénomènes. D'une part, les dépenses de compétence provinciale (comme la santé) sont plus difficiles à restreindre que les dépenses de compétence fédérale (comme l'assurance emploi). D'autre part, les revenus autonomes des deux ordres de gouvernement augmentent à peu près au même rythme. Il s'ensuit que les provinces disposent de moins d'argent que ce qu'exigent et commandent leurs responsabilités. Deux solutions acceptables sont possibles : soit le fédéral leur cède de l'espace fiscal, ce qui peut se faire en réduisant ses impôts de manières concertées avec les provinces, soit il augmente ses transferts à leur égard.

Jusqu'ici, Ottawa a rejeté la première solution, qui semble pourtant la plus conforme à l'esprit du partage constitutionnel des compétences et des pouvoirs entre les ordres de gouvernement. Il a plutôt opté pour augmenter ses transferts aux provinces. Néanmoins, le déséquilibre fiscal entre le fédéral et les provinces persiste et pourrait même s'accroître pour trois raisons. Primo, la hausse des transferts fédéraux est globalement insuffisante pour combler l'écart fiscal des provinces. Secundo, la hausse vient avec des conditions attachées qui reflètent une nouvelle intention de dépenser encore plus qu'auparavant dans les compétences provinciales exclusives.

Tertio, pour une bonne part, la hausse des transferts ne suit plus aucune règle et répond à l'arbitraire des ententes à la pièce. Examinons les choses de plus près.

Une cause historique importante du déséquilibre fiscal s'explique par une progression beaucoup plus rapide des dépenses de santé des provinces que des transferts fédéraux à ce titre. Au Québec, en dix ans, les transferts fédéraux pour la santé ont crû de 20 % alors que les dépenses réelles ont, quant à elles, progressé de 54 %.

Bien entendu, au milieu des années '90, le fédéral se devait de remettre de l'ordre dans ses finances. La révision de ses programmes, dont les transferts aux provinces, était incontournable. Cependant, en modifiant les règles pour ses transferts et en les diminuant de 33 % de 1995 à 1998, le fédéral a rompu le lien entre le niveau de son financement et les dépenses réelles des provinces.

Résultat : une fois que le budget fédéral a retrouvé son équilibre et s'est mis à afficher des surplus récurrents, plus aucun mécanisme ne prévoyait la majoration des transferts aux provinces. Pour illustrer la capacité financière d'Ottawa, on peut rappeler la facilité avec laquelle une alliance parlementaire menant à des dépenses fédérales additionnelles de 4,6 milliards sur 2 ans a été conclue pour faire accepter le budget par les Communes.

De plus, l'absence de mécanisme d'indexation adéquat fragilise singulièrement la gestion budgétaire des provinces et les amène à quémander continuellement des sommes à Ottawa. Au départ, cela se produisait lorsque l'année financière tirait à sa fin. Pensons aux arrangements sur le financement de la santé de février 1999, 2001 et 2003. En parallèle, afin de réduire l'ampleur de ses excédents budgétaires, Ottawa a eu recours au mécanisme des fiducies ponctuelles ciblées, mettant ainsi des sommes à la disposition des provinces sur un certain nombre d'années, mais sans aucune garantie de récurrence. Enfin, tout récemment, le fédéral s'est mis à signer des ententes à la pièce avec diverses provinces. Les montants accordés par Ottawa dans ces ententes sont loin d'être insignifiants. Les 2 milliards à Terre-Neuve se seraient traduits par un transfert de 30 milliards au Québec s'il lui avait été accordé sur la même base par habitant. Même l'Ontario a réussi à obtenir une somme de 6 milliards d'Ottawa. De plus en plus, l'arbitraire remplace les règles d'application universelle.

Heureusement, tout n'est pas noir. L'entente sur la santé conclue en 2004 est manifestement un pas dans la bonne direction. Non seulement elle augmente les transferts aux provinces en santé, mais elle contient même un engagement financier indexé jusqu'en 2014, ce qui témoigne qu'on peut atténuer le déséquilibre fiscal quand on y met la bonne volonté. Cependant, seule la santé est visée par cette entente. Pour les autres grands domaines touchés par les transferts sociaux aux provinces, le problème demeure entier. En outre, la péréquation a aussi été, de manière unilatérale, grandement modifiée. Toutefois, dans ce dossier, un groupe d'experts mandatés par Ottawa doit faire des recommandations d'ici la fin de l'année.

Le déséquilibre fiscal permet à Ottawa de réaliser d'importants surplus budgétaires favorisant ainsi de nouvelles initiatives de dépense, qui trop souvent constituent de nouveaux empiétements. Il ne s'agit pas ici de vouloir bannir les surplus fédéraux, ni de dénoncer l'ensemble des initiatives de dépenses fédérales. Il est tout à fait légitime qu'il puisse déterminer

ses priorités tant à l'égard du remboursement d'une partie de sa dette que dans l'établissement de ses dépenses. On n'a qu'à penser à certaines nouvelles mesures environnementales visant à respecter les cibles du Protocole de Kyoto. Mais d'autres initiatives fédérales l'amènent à utiliser son « pouvoir de dépenser » dans des domaines qui ne relèvent nullement de ses compétences, ce qui est contraire à l'esprit sinon à la lettre de la Constitution. Les milliards prévus pour les services de garde et ceux affectés aux municipalités en sont des exemples évidents. Ces nouveaux programmes fédéraux conditionnels introduisent des contraintes et des distorsions dans les choix budgétaires des provinces.

Car, aussi paradoxal que cela puisse paraître, même une majoration du financement fédéral peut, dans certains cas, aggraver le déséquilibre fiscal. Par exemple, Ottawa peut octroyer des fonds pour financer la moitié d'un investissement, à condition que les provinces financent l'autre moitié. Les conditions liées au financement contraignent les provinces à consacrer une part toujours croissante de leurs revenus autonomes à des dépenses déterminées en fonction des priorités fédérales plutôt que des leurs, réduisant ainsi leur autonomie dans leurs propres champs de compétence. De plus, dans le cas des programmes à frais partagés, les provinces ne sont pas à l'abri d'un retrait inopiné d'Ottawa. Cela s'est déjà produit dans le passé.

En outre, il faut défaire ici l'idée qu'il peut être souhaitable que le fédéral utilise son « pouvoir de dépenser » parce qu'il serait un meilleur gestionnaire que les provinces. Cela ne peut qu'être porteur d'une mauvaise gouvernance du secteur public canadien. L'envahissement d'Ottawa ne peut que mener à une déresponsabilisation des gouvernements provinciaux.

Enfin, n'oublions pas que d'ici son règlement, le déséquilibre fiscal fait ombre aux autres enjeux cruciaux pour le Québec, tels le vieillissement de sa population et le niveau élevé de sa dette publique.

Un règlement satisfaisant pour les deux parties est nécessaire pour que chacun puisse gérer efficacement ce qui relève de leurs compétences respectives. Sans un tel règlement, il est difficile, voire impossible, pour les contribuables d'évaluer avec justesse la qualité de la gestion de chaque ordre de gouvernement pour assurer leurs responsabilités constitutionnelles en fonction des impôts qu'ils perçoivent pour les financer. Pour y arriver, les provinces ne doivent pas être dépendantes d'un financement fédéral conditionnel et imprévisible dans les matières où elles sont souveraines. C'est une condition nécessaire pour que les provinces puissent établir leurs propres priorités et faire les choix, parfois difficiles, qui s'imposent pour contrôler le coût de leurs programmes.

Il faut donc revenir au principe fédératif. Car que voulons-nous : une fédération avec des provinces autonomes dans leurs champs de compétence ou tendre vers un gouvernement central supervisant des bureaux régionaux ?