

Le budget fédéral et la péréquation

Le gouvernement fédéral, qui avait reçu en mai dernier le Rapport du Groupe d'experts sur la péréquation mis en place en mars 2005, a intégralement suivi les recommandations de ce Groupe dans le Budget qu'il vient tout juste de déposer à la Chambre des communes. Cette nouvelle formule de péréquation remédie à une série de maux que les modifications successives à la précédente formule avaient engendrés.

Les gains du Québec

Les principales demandes du Québec quant à une nouvelle formule de péréquation portaient, d'abord, sur un retour à une formule reposant sur des principes clairs et donnant des résultats équitables et prévisibles. Elles portaient aussi sur la norme de dix provinces au lieu de celle des cinq provinces de l'ancienne formule. De plus, le Québec voulait un changement majeur dans la prise en compte de la taxation immobilière dans l'évaluation de la capacité fiscale des provinces. Enfin, le Québec demandait l'inclusion à 100% des revenus gouvernementaux tirés des ressources naturelles dans l'évaluation des capacités fiscales des provinces. Toutes les grandes demandes du Québec ont été pleinement satisfaites à l'exception de celle sur les ressources qui ne l'a été que partiellement. En effet, pour diverses raisons qu'il serait trop long et trop complexe d'expliquer ici, le Comité a recommandé de n'inclure que 50% des revenus gouvernementaux tirés des ressources naturelles dans l'évaluation des capacités fiscales des provinces. À court terme, il est clair que le Québec aurait vu son paiement de péréquation augmenter de 4 ou 5% par la prise en compte à 100% des ressources naturelles. Mais compte tenu des gains considérables que le Québec fait de plus en plus avec l'exportation de son électricité et de sa volonté d'accroître ces exportations et donc les gains tirés de cette ressource naturelle qu'est l'électricité, cette perte temporaire risque de se transformer rapidement en gain permanent. En d'autres mots, le Québec pourrait bénéficier rapidement du fait que les revenus des ressources naturelles ne sont inclus qu'à 50% dans la nouvelle formule de péréquation. Le Québec peut donc être pleinement satisfait de la nouvelle formule de péréquation. Il s'agit d'un gain tout à fait remarquable.

L'impact financier de la nouvelle formule

En 2003-2004, le Québec recevait 3,8 milliards de \$ en paiement de péréquation. En 2006-2007, à la suite des ententes de 2005, le Québec a reçu un paiement de péréquation de 5,5 milliards de \$. L'application par le gouvernement fédéral de la nouvelle formule de péréquation proposée par le Groupe d'experts donnera au Québec un paiement de péréquation de 7,2 milliards de \$ pour l'année 2007-2008 et de 7,6 milliards de \$ pour 2008-2009. Le paiement de péréquation fait au Québec en 2007-2008, si le budget est accepté, sera près du double de ce qu'il était en 2003-2004, soit une augmentation de 3,4 milliards de \$ et aura augmenté de 1,7 milliards de \$ par rapport à celui fait en 2006-2007, soit une augmentation de près de 30%.

Il est important de souligner que le programme de péréquation est un programme de redistribution de la richesse canadienne pour atténuer les écarts de capacité fiscale

entre les provinces. Ce programme est financé à partir de l'ensemble des taxes payées par l'ensemble des Canadiens au gouvernement fédéral. Donc les Québécois, qui ne contribuent que pour 20% du total des taxes fédérales, ne paient que 20% du coût du programme de péréquation. En somme, pour les 7,2 milliards de \$ éventuellement reçus en péréquation, les Québécois n'auront payé que 2,5 milliards de \$, le reste étant payé par les autres canadiens.

Il est aussi rassurant de voir que cette bonification du programme de péréquation ne se fera pas au détriment des autres paiements de transfert aux provinces. En effet, pour le programme de transfert le plus important, celui pour la santé, il y a eu une entente fédérale-provinciale de dix ans en 2005 qui non seulement augmentait substantiellement ce transfert, mais prévoyait en plus une augmentation annuelle de 6% pour les dix années suivantes. De plus, dans le budget déposé à la Chambre des communes, on annonce une augmentation régulière des transferts canadiens en matière de programmes sociaux.

Et le déséquilibre fiscal?

Le déséquilibre fiscal a connu des définitions variables et des évaluations souvent contradictoires au cours des cinq dernières années. On s'entend, toutefois, pour dire qu'il peut y avoir deux types de déséquilibre fiscal. Le déséquilibre fiscal horizontal et le déséquilibre fiscal vertical.

Le premier résulterait d'une situation où les provinces, à cause de capacités fiscales très différentes, ne pourraient pas assurer des services publics de base comparables sans que certaines d'entre elles doivent faire des prélèvements fiscaux excessifs. C'est justement à ce déséquilibre que le Programme de péréquation s'adresse. Il joue un rôle tel que dans certaines provinces, le transfert à ce chapitre compte pour plus de 20% des revenus de la province. Je pense que la nouvelle formule de péréquation répondra mieux que jamais à la volonté des canadiens d'éviter des déséquilibres fiscaux horizontaux qui engendreraient différentes catégories de Canadiens dépendant de leur province de résidence.

Pour ce qui est du déséquilibre vertical, il peut résulter du fait que la distribution des capacités fiscales entre les niveaux de gouvernement ne correspond pas à celle de leurs responsabilités constitutionnelles. Remarquons que cette situation peut-être variable dans le temps et avoir des conséquences différenciées selon les provinces. Au Canada, on a parlé de déséquilibre fiscal lorsque le gouvernement fédéral, après des coupures drastiques dans les transferts fédéraux pour remédier à une situation budgétaire catastrophique, a commencé à faire des surplus budgétaires de plus en plus considérables. Soulignons que durant les très longues périodes où le gouvernement fédéral accumulait déficit sur déficit, personne n'a jamais soulevé la possibilité d'un déséquilibre fiscal à la défaveur du gouvernement fédéral. Ceci dit, les surplus répétés et la tentation du gouvernement fédéral de les utiliser dans des champs de responsabilité partiellement ou totalement provinciaux ont accrédité la thèse du déséquilibre fiscal. Est-ce que l'on est sur la bonne voie de résorption de cette deuxième forme de déséquilibre? La réponse est incontestablement oui. D'abord, il faut souligner que l'on peut remédier à ce déséquilibre de diverses façons : en baissant les taxes fédérales, ce qui laisse l'espace fiscal aux provinces qui voudraient l'utiliser; en augmentant les transferts aux provinces dans les programmes existant de transferts;

et en réduisant la dette du gouvernement fédéral. Le tout doit conduire à un certain équilibre budgétaire au niveau du gouvernement fédéral. Les mesures du dernier budget fédéral, s'ajoutant aux mesures antérieures de réduction de taxes et d'augmentations de transferts aux provinces, me semblent avoir rétabli un certain équilibre fiscal au niveau de la fédération canadienne. Évidemment, une telle situation ne sera jamais définitive et il y aura toujours des discussions fédérale-provinciales à cet égard puisque l'état de l'économie canadienne sera toujours en changement.

Robert Lacroix
Professeur émérite, Université de Montréal
Fellow Cirano
Membre du Groupe d'experts sur la péréquation