

Prix énergétiques, péréquation et fédéralisme canadien : une comparaison des chocs énergétiques au Canada

par Thomas J. Courchene

Résumé

Dans un article qui a d'abord paru dans le *Queen's Law Journal*, Thomas J. Courchene (chercheur principal invité à l'IRPP et titulaire de la chaire Jarislowsky-Deutsch à l'Université Queen's) retrace l'historique de la péréquation et du traitement accordé aux revenus tirés de l'exploitation des richesses naturelles. Il examine notamment la période de 1973 à 1986, alors que les prix de l'énergie avaient augmenté de manière spectaculaire, et l'évolution du dossier depuis 2003.

Au moment de la mise en marche officielle du programme de péréquation en 1957, trois sources de revenu seulement faisaient partie de la formule de péréquation : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et les droits de succession. Cette approche s'inscrivait dans la logique de la décision du gouvernement fédéral de transférer aux provinces des points d'impôt provenant de ces trois sources. Comme la valeur d'un point d'impôt était plus élevée pour les provinces riches, les provinces plus pauvres réclamèrent un régime de péréquation pour compenser les disparités interprovinciales en matière de richesse. Au cours des années 1960, on a constaté que les écarts interprovinciaux du point de vue de la dotation en richesses naturelles (et des revenus qu'elles engendrent) donnaient lieu à des anomalies au sein du programme de péréquation (par exemple, l'Alberta recevait des paiements de péréquation). On a donc pris diverses mesures pour compenser ces inégalités.

La flambée des cours du pétrole brut au cours des années 1970 a accentué les distorsions que les revenus provenant de l'exploitation des richesses naturelles avaient introduites dans le programme de péréquation. La réaction initiale d'Ottawa a consisté à maintenir le prix intérieur à un niveau inférieur au cours mondial au moyen d'une taxe à l'exportation qui servait à subventionner les importations. Cette politique a certes aidé à neutraliser l'impact de la hausse des prix sur la formule de péréquation mais elle a également eu pour effet de supprimer les incitations en matière de conservation d'énergie et d'exploration pétrolière.

Déjà élevé, le prix du brut a doublé en 1979 et 1980, ce qui a rendu désuète la politique énergétique en vigueur, en particulier en ce qui a trait au maintien de l'écart entre le prix canadien et le cours mondial. Le gouvernement fédéral a alors créé le Programme énergétique national (PEN), qui instaurait une série de taxes sur le pétrole et le gaz naturel et visait à accroître la propriété publique dans le secteur énergétique. Bien que le PEN n'ait duré que quatre ans, ses effets se sont répercutés bien au-delà du secteur énergétique et des provinces de l'Ouest et il a eu une profonde influence sur l'évolution politique et constitutionnelle de la fédération.

Parmi les autres politiques adoptées en réaction au choc pétrolier de 1979-1980, il faut mentionner l'enchâssement de l'article 92a dans la Constitution, qui confère aux provinces des pouvoirs législatifs exclusifs sur les richesses naturelles (ainsi que des pouvoirs de taxation étendus), de même que l'adoption de la « norme des cinq provinces », par laquelle seuls le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique sont inclus dans la

formule de calcul de la péréquation. Thomas Courchene reconnaît que l'adoption de cette norme a été un coup de génie. La norme est restée en vigueur pendant près d'un quart de siècle, ce qui était en partie attribuable au fait qu'en excluant de la formule les ressources énergétiques de l'Alberta, on a pu protéger le programme de péréquation contre les effets de futurs chocs pétroliers. Enfin, il faut noter l'adhésion pleine et entière des provinces de l'Ouest aux dispositions énergétiques de l'Accord de libre-échange canado-américain, et donc à l'accord comme tel, car elles savaient que celui-ci constituait un obstacle majeur à la mise en place d'un nouveau PEN.

Le contexte dans lequel se produit la hausse actuelle des prix énergétiques est tout à fait différent de celui qui existait durant les années 1970. Aujourd'hui, le prix du pétrole au Canada fluctue suivant les cours mondiaux et Ottawa n'a aucune visée sur les revenus énergétiques, que ce soit sous la forme de subventions, de taxes à l'exportation ou de taxes d'accise, contrairement à ce qui s'était passé à l'époque. Cela tient, au moins en partie, au fait que, depuis près de 10 ans, Ottawa nage dans les surplus budgétaires. De plus, la loi établit que le programme de péréquation doit croître de 3,5 % par année, de sorte qu'à toutes fins utiles, le programme est protégé contre l'explosion des rentes énergétiques. La croissance liée au boom énergétique aide d'ailleurs à enrichir encore davantage le trésor fédéral, en particulier par la biais de l'impôt sur le revenu. Ainsi non seulement n'y a-t-il aucun motif d'ordre financier justifiant la création d'un nouveau PEN, mais les provinces sont totalement libres de s'accaparer la hausse des rentes énergétiques, en tout ou en partie, si elles le désirent. D'ailleurs, l'enchâssement de l'article 92a dans la Loi constitutionnelle de 1982, une mesure déclenchée à la suite du PEN, signifie qu'un nouveau PEN pourrait fort bien s'avérer inconstitutionnel. Il est également clair qu'il serait beaucoup plus difficile, politiquement, de le mettre en place.

L'auteur indique par ailleurs que la hausse des cours pétroliers à plus de 70 \$US le baril va susciter de nouveaux défis, car si elle n'a à peu près aucun effet sur le programme de péréquation lui-même, elle n'en crée pas moins des disparités entre les provinces du point de vue du revenu par habitant. Le programme actuel vise essentiellement à relever les revenus par habitant des provinces plus pauvres au niveau de la « norme des cinq provinces » (c'est-à-dire, au fond, au niveau de l'Ontario). Or, l'augmentation rapide des rentes énergétiques signifie que les quatre provinces riches en énergie fossile (Alberta, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador, Colombie-Britannique) se distancent appréciablement des autres provinces. Courchene croit que si cette tendance se poursuit (ce qui arrivera sûrement si le prix du pétrole se maintient à ce niveau), nous nous dirigerons peu à peu vers un système de services provinciaux à deux vitesses : un premier niveau pour les provinces riches en ressources énergétiques et un deuxième pour les autres. On pourrait contrer une telle évolution en établissant un fonds interprovincial à participation volontaire pour le partage de tous les revenus tirés des ressources naturelles : chaque province contribuerait au fonds un montant correspondant à 20 % de ses revenus (par exemple) et retirerait du fonds un montant correspondant à la proportion de sa population au sein de la population canadienne; le fonds serait administré sous l'égide du Conseil de la fédération. L'auteur estime toutefois que cette approche est irréaliste car elle susciterait des résistances politiques de la part des provinces riches en ressources naturelles.

Thomas Courchene croit que, du point de vue politique, il serait plus acceptable de modifier le mécanisme de récupération lié au Transfert canadien en matière de santé (TCS) et au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Plus précisément, on établirait un seuil généreux – correspondant, par exemple, à 110 % de la moyenne nationale du revenu par

habitant (y compris les revenus des ressources naturelles) – et, pour chaque dollar de revenu dépassant ce seuil de 110 %, une province perdrait 20 cents au titre des transferts TCS et TCPS. Les sommes ainsi économisées seraient alors retournées aux provinces pour aider à réduire le déséquilibre fiscal vertical.