

# RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE FISCAL : AU-DELÀ DE L'ARGENT, DES PRINCIPES

Luc Godbout

Les relations financières constituent un élément névralgique de toute fédération. Mais pour qu'elles fonctionnent bien, affirme Luc Godbout, professeur à la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques à l'Université de Sherbrooke, il faut adhérer à un certain nombre de principes, notamment la non-subordination de chaque ordre de gouvernement et une capacité fiscale adéquate. Or, selon lui, c'est justement parce qu'on s'est éloigné de ces principes de base que le déséquilibre fiscal est apparu au Canada. « Avant de statuer sur les sommes à consacrer au règlement du déséquilibre fiscal, il faut prendre le recul nécessaire pour d'abord déterminer ce qu'on vise comme objectifs avec les transferts fédéraux. » Il examine ici les cinq principes qui aideraient à solutionner durablement ce problème.

Fiscal relations are a central element of any federal system. However, for fiscal relations to function properly, according to Luc Godbout, professor in the Chair in Taxation and of Public Finance Research at Université de Sherbrooke, a number of principles must be followed. These include the nonsubordination of each level of government and an adequate fiscal capacity. He believes it is because we moved away from these basic principles that fiscal imbalances have emerged in Canada. "Before deciding how much money will be spent on rectifying fiscal imbalances, we need to step back and determine, first of all, what the goals of federal transfers should be." Here he looks at five principles that would help to find a lasting solution to this problem.



**A**vec la parution, lors du budget fédéral 2006, du document intitulé *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada*, le gouvernement fédéral a reconnu l'existence d'un déséquilibre fiscal dans la fédération canadienne. Il s'est aussi engagé à prendre au cours de l'année les mesures qui s'imposent pour le corriger. À priori, il s'agit là d'une excellente nouvelle, car se présente enfin l'opportunité de revoir les rôles respectifs que doivent jouer les deux ordres de gouvernement dans la fédération canadienne et de réexaminer le financement.

Le moment est tout choisi pour rétablir un certain nombre de principes, car c'est ce qui manque le plus actuellement dans la détermination des transferts fédéraux. Avant de statuer sur les sommes à consacrer au règlement du déséquilibre fiscal, il faut prendre du recul nécessaire pour d'abord déterminer ce qu'on vise comme objectifs avec les transferts fédéraux.

**L**e déséquilibre fiscal découle de la rencontre de deux phénomènes. D'une part, les dépenses dans les champs de compétence provinciale sont plus difficiles à restreindre

que les dépenses dans les champs de compétence fédérale. 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. Sachant cela, il est utile de rappeler que l'objectif des transferts fédéraux est de permettre aux provinces de disposer de ressources nécessaires afin qu'elles soient en mesure de financer les services publics dont elles sont constitutionnellement responsables.

Rappelons aussi que lors de son discours à Québec en décembre 2005, Stephen Harper a judicieusement mentionné que le déséquilibre fiscal met en cause « le fonctionnement et l'esprit même de la fédération ».

Selon le Conseil de la fédération, le principe fédératif au Canada signifie que le gouvernement fédéral et les provinces ont un statut égal et ne sont pas subordonnés l'un à l'autre; qu'ils sont souverains dans leurs propres domaines de compétence et, conséquemment, qu'ils doivent avoir les ressources adéquates pour exercer leurs responsabilités. En établissant ce principe, les premiers ministres provinciaux énoncent ce qui

devrait guider toutes les relations financières intergouvernementales. C'est parce qu'on s'est éloigné de cette manière de procéder que le déséquilibre fiscal est apparu.

Les pistes pour corriger ce problème ne manquent pas depuis la Commission sur le déséquilibre fiscal (2001-2002). Sans prendre son rapport comme un texte d'évangile, il faut s'en inspirer, la réflexion ayant déjà été menée au Québec.

Toutefois, dans sa quête de solution au déséquilibre fiscal, le gouvernement fédéral ne pourra plaire à toutes les provinces et devra donc éviter certains pièges tendus par celles-ci lors des négociations. Il lui faudra notamment éviter que les provinces tentent de profiter de la situation pour obtenir des avantages particuliers au détriment du bon fonctionnement d'ensemble.

Les relations financières intergouvernementales constituent un élément névralgique du fédéralisme fiscal. Pour que celles-ci fonctionnent bien, il faut que chaque ordre de gouvernement adhère à un certain nombre de principes.

En s'inspirant de différentes sources, dont les rapports de la Commission sur le déséquilibre fiscal (2002) et de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (1956), certains principes devraient être mis en application en vue de renouveler les relations financières intergouvernementales. Au nombre de cinq, ces principes apporteraient des solutions ainsi qu'un encadrement à l'égard des éléments fondamentaux causant le déséquilibre fiscal.

- *La capacité fiscale* : Chaque ordre de gouvernement devrait pouvoir se procurer, par l'impôt, les ressources financières nécessaires à l'exercice de ses obligations constitutionnelles. Par ailleurs, grâce à la péréquation, chaque province devrait pouvoir fournir des services publics comparables sans

avoir à recourir à des taux de taxation sensiblement plus élevés que ceux des autres provinces.

- *Le respect des compétences* : Les transferts du gouvernement fédéral vers les provinces ne devraient pas limiter l'autonomie décisionnelle et budgétaire de ces dernières dans leurs champs de compétence, en raison de priorités fédérales, de conditions qui les accompagnent ou des modalités

devraient aussi, en cas de litige, prévoir un mécanisme de règlement des différends.

Pour augmenter les moyens financiers des provinces, deux solutions sont possibles : soit le gouvernement fédéral leur cède de l'espace fiscal, soit il augmente ses transferts financiers à leur égard, ou une combinaison des deux.

Jusqu'ici, le gouvernement fédéral a rejeté la première solution, qui était

**Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a plutôt opté pour augmenter les transferts aux provinces. Néanmoins, le déséquilibre fiscal semble persister pour trois raisons : a) la hausse est globalement insuffisante pour combler l'écart fiscal ; b) la hausse vient avec des conditions ; et c) pour une bonne part, la hausse ne suit plus aucune règle.**

selon lesquelles ces transferts sont définis. Également, chaque fois que le gouvernement fédéral établira un programme national dans un secteur de compétence exclusivement provinciale, il devrait fournir une juste compensation aux provinces qui choisissent de ne pas y participer ou qui souhaitent s'en retirer.

- *L'imputabilité* : Il faut s'assurer que chaque ordre de gouvernement demeure responsable auprès de ses électeurs de ses décisions relatives aux dépenses et aux recettes.
- *La prévisibilité* : Les arrangements financiers devraient, par divers mécanismes, permettre aux provinces de prévoir l'évolution du financement fédéral. De plus, ils devraient, par divers mécanismes intégrés aux calculs des transferts fédéraux, limiter les variations découlant de modifications aux facteurs socio-économiques.
- *L'interdépendance et la coopération* : Les arrangements financiers devraient encadrer les modifications affectant les paramètres servant à la détermination des transferts fédéraux en vigueur, éliminant ainsi les possibilités de modifications unilatérales. Ils

d'une part, la véritable clé de voûte des solutions proposées par la Commission sur le déséquilibre fiscal et, d'autre part, l'avenue la plus conforme à l'esprit du partage constitutionnel des compétences et des pouvoirs entre les ordres de gouvernement. Jusqu'à maintenant, il a plutôt opté pour augmenter les transferts aux provinces. Néanmoins, le déséquilibre fiscal semble persister pour trois raisons : a) la hausse est globalement insuffisante pour combler l'écart fiscal ; b) la hausse vient avec des conditions et c) pour une bonne part, la hausse ne suit plus aucune règle.

Ainsi, même si une des façons de procéder aux réaménagements financiers dans la fédération canadienne passe par une bonification des transferts fédéraux, les provinces doivent s'entendre avec le gouvernement fédéral pour que cette hausse soit jumelée à des modifications des mécanismes d'application.

Les transferts fédéraux peuvent prendre la forme de transferts conditionnels (par exemple : le transfert canadien pour la santé ou le transfert canadien pour les programmes sociaux) ou de transferts inconditionnels (par exemple : la péréquation). Bien entendu, la nature du transfert financier a un impact primordial dans la

résolution du déséquilibre fiscal. L'absence de conditions rattachées à la bonification d'un transfert favorise la résolution du déséquilibre fiscal, puisque les provinces peuvent disposer comme bon leur semble des nouvelles sommes reçues. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'injection d'argent, lorsque celle-ci est jumelée à la mise en place de conditions, peut au contraire aggraver le déséquilibre fiscal.

Ainsi, la bonification d'un transfert assorti de conditions liées aux façons de faire ou à une contribution minimale des provinces peut, en limitant leur autonomie décisionnelle et budgétaire, accroître le déséquilibre fiscal plutôt que le résorber. Les conditions liées au financement contraignent les provinces à consacrer une part 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 du gouvernement fédéral, comme cela s'est déjà produit dans le passé.

En outre, il faut battre en brèche l'idée qu'il peut être souhaitable que le

**La bonification d'un transfert assorti de conditions liées aux façons de faire ou à une contribution minimale des provinces peut, en limitant leur autonomie décisionnelle et budgétaire, accroître le déséquilibre fiscal plutôt que le résorber. Les conditions liées au financement contraignent les provinces à consacrer une part 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 du gouvernement fédéral, comme cela s'est déjà produit dans le passé.**

gouvernement 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. La participation toujours plus grande du gouverne-

ment fédéral dans les champs de compétence exclusive des provinces ne peut que mener à une déresponsabilisation des gouvernements provinciaux.

En conséquence, lorsque le gouvernement fédéral procède à des transferts financiers en vue de participer au financement de dépenses dans les champs de compétence des provinces, ces transferts devraient être inconditionnels et assortis, lorsque nécessaire, d'un droit de retrait avec pleine compensation.

**P**our qu'une bonification du transfert canadien pour la santé (TCS) et du transfert canadien pour les programmes sociaux (TCPS) puisse être considérée comme une des avenues possibles au règlement du déséquilibre fiscal, certaines lacunes dans leurs règles de fonctionnement doivent être corrigées.

Il faut minimalement revoir leur mode d'allocation pour qu'ils s'effectuent, en partie du moins, en fonction des besoins des provinces plutôt qu'uniquement sur une base par habitant. Car ces besoins varient grandement d'une province à l'autre.

Le cas le plus frappant pour illustrer l'incohérence d'un transfert par habitant est la portion du TCPS liée à

l'aide sociale : l'aide fédérale à l'égard de l'assistance sociale équivalait, selon les calculs du ministère québécois des Finances, en 2004-2005 à 2 846 \$ par bénéficiaire de l'aide sociale au Québec comparativement à 9 422 \$ en Alberta.

La prise en compte des besoins est donc essentielle : selon le nombre de bénéficiaires dans le cas de l'aide sociale, selon le nombre d'élèves et d'étudiants dans le cas de l'éducation et selon le profil démographique dans le cas de la santé.

La viabilité de la bonification du TCS et du TCPS comme solution réelle au déséquilibre fiscal demeure risquée, car il ne faut pas oublier que le gouvernement fédéral a tendance à se concentrer sur le financement du TCS sans prendre d'engagement financier pour sa contribution au TCPS. L'entente sur la santé conclue en 2004 en est un bel exemple : elle augmente les transferts aux provinces en santé et contient même un engagement financier indexé jusqu'en 2014, ce qui témoigne qu'on peut atténuer le déséquilibre fiscal quand on y met de la bonne volonté. Cependant, seule la santé est visée par cette entente. Pour le TCPS, le gouvernement fédéral n'a pas encore indiqué son engagement de le maintenir ou de l'abroger, et, en cas de maintien, à quel niveau et pour combien de temps. Alors que pour l'exercice 2006-2007, les provinces reçoivent 8,5 G\$, l'inconnue demeure entière pour l'exercice financier 2008-2009.

L'absence flagrante de prévisibilité fragilise singulièrement la gestion budgétaire des provinces.

À moins de paramètres connus, stables et acceptés par les provinces, il serait donc préférable que le gouvernement fédéral se retire du financement des programmes sociaux et, en contrepartie, envisage le transfert d'espace fiscal.

**C**ontrairement au TCS et au TCPS, les principes fondamentaux du programme de péréquation ne sont pas remis en cause. La péréquation est souvent considérée comme l'une des pierres angulaires de la fédération canadienne. Ce n'est pas pour rien que son objectif a été enchâssé dans la

« C'est un Bombardier. »



Bombardier commande  
l'Équipe canadienne de ski alpin.  
Et nous en sommes fiers.



**BOMBARDIER**

Constitution en 1982. Son principe ne peut être plus clair : il s'agit d'un « engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ». La péréquation cherche donc à réduire les écarts de richesse entre les provinces.

Si ce programme est simple dans son principe, il ne l'est pas nécessairement dans son fonctionnement. C'est lors des calculs pour déterminer la capacité fiscale de chaque province à partir d'une norme de comparaison que l'on observe une complexité intrinsèque au fonctionnement de la péréquation. C'est inévitablement en cherchant à déterminer ce qui doit entrer dans la détermination de la péréquation qu'on trébuche dans les calculs.

Malgré sa complexité, le maintien du programme de péréquation est important pour réduire les écarts de richesse existant entre les provinces canadiennes. En outre, la bonification de ce programme doit être considérée comme une condition nécessaire, mais non suffisante, pour régler le déséquilibre fiscal.

En ce sens, il sera très important de suivre les principes énoncés dans le rapport du groupe d'experts sur la péréquation rendu public le 6 juin 2006. Il propose ainsi d'adopter la norme des dix provinces comme base de calcul. Nul doute que la meilleure façon d'établir la bonne norme de comparaison, afin de mesurer les disparités réelles qui existent entre les provinces, est de comparer la capacité fiscale d'une province à une norme qui reflète la réalité financière de l'ensemble des provinces plutôt qu'à une norme qui ne prend en compte que certaines d'entre elles.

Le traitement des ressources naturelles dans la détermination de la péréquation est l'un des éléments les plus controversés de la réforme de ce

programme. Alors, le groupe d'experts, par réalisme politique ou pour des raisons de coûts, a suggéré de tenir compte de 50 p. 100 des revenus tirés des ressources naturelles des provinces, qu'elles soient renouvelables ou non.

En outre, leur exclusion totale ou leur inclusion partielle peut avoir comme résultat qu'une province bénéficiaire tirant des revenus de ressources naturelles (par exemple Terre-Neuve) se retrouve, après péréquation, avec une capacité fiscale supérieure à une province non bénéficiaire (par exemple l'Ontario). Le groupe d'experts convient de l'incongruité de la situation et en conséquence indique qu'il faut mettre un plafond pour éviter qu'une province bénéficiaire dispose, après péréquation, d'une capacité fiscale supérieure à celle d'une province non bénéficiaire.

**Malgré sa complexité, le maintien du programme de péréquation est important pour réduire les écarts de richesse existant entre les provinces canadiennes. En outre, la bonification de ce programme doit être considérée comme une condition nécessaire, mais non suffisante, pour régler le déséquilibre fiscal.**

Nul doute qu'une réforme de la péréquation est nécessaire. En gardant à l'esprit que cette réforme est importante pour réduire les écarts réels de richesse qui existent entre les provinces canadiennes, elle doit également être envisagée en tant qu'élément de la solution globale au déséquilibre fiscal.

Enfin, il faut aussi donner un peu de perspective au débat et indiquer que certains soulèvent que l'application des recommandations du groupe d'experts favoriserait particulièrement le Québec et y voient une stratégie politique du gouvernement fédéral pour séduire cette province. Or, le groupe d'experts précise que la hausse des droits de péréquation pour le Québec découlant de ses propositions est due

au fait que les modifications récentes de la péréquation n'ont pas profité autant au Québec qu'aux autres provinces bénéficiaires.

**A**u lieu de procéder à la hausse des transferts fédéraux, le gouvernement fédéral pourrait plutôt effectuer un transfert d'espace fiscal. Ce transfert représente une autre façon de procéder aux réaménagements financiers dans la fédération canadienne et, de toute évidence, ce moyen respecte les principes du fédéralisme fiscal.

L'expérience des dix dernières années démontre qu'il est relativement facile pour le gouvernement fédéral, de manière arbitraire, de se désengager en révisant à la baisse ses transferts aux provinces. Même si le gouvernement fédéral les augmente actuellement, les provinces demeurent sujettes à d'éventuelles compressions unilatérales. À l'inverse, le transfert d'espace fiscal assure aux provinces un financement prévisible et à l'abri du bon vouloir du gouvernement fédéral.

Dans ce contexte, pour la Commission sur le déséquilibre fiscal, le transfert d'espace fiscal constituait la véritable solution et représentait sa principale recommandation. Ainsi, en lieu et place du TCPS, par exemple, les provinces pourraient recevoir un espace fiscal leur permettant à l'avenir d'assumer entièrement les dépenses liées aux programmes sociaux figurant dans leurs champs de compétence exclusive. Malgré sa pertinence, cette piste de solution semble avoir peu à peu sombré dans l'oubli.

Pourtant, l'histoire a montré qu'il est possible pour le gouvernement fédéral et les provinces de s'entendre sur un transfert fiscal.

À cet égard, la promesse de réduire la TPS faite par le gouvernement fédéral pourrait aussi servir à résorber le déséquilibre fiscal. Pour ce faire, le fédéral pourrait procéder de manière concertée avec les provinces en leur offrant explicitement la

possibilité de récupérer cet espace fiscal. Notons que le gouvernement fédéral a déjà réduit sa TPS de 7 p. 100 à 6 p. 100 en juillet 2006 et qu'il s'est engagé à la ramener à 5 p. 100 au cours du présent mandat. À ce moment-là, il devrait envisager l'option de transférer le champ restant de la TPS. Étant donnée l'importance des recettes générées par la TPS, les provinces devraient bien évidemment en contrepartie montrer leur bonne foi et renoncer au TCPS, en plus de faire certaines autres concessions et accepter une mise en œuvre progressive.

Le transfert d'espace fiscal assurerait aux gouvernements des provinces les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs obligations constitutionnelles. Une répartition plus efficace des ressources entre les deux ordres de gouvernement ne pourrait qu'améliorer le processus de planification budgétaire qui devrait conduire à une meilleure gestion économique et financière.

Cela faciliterait aussi la compréhension qu'ont les contribuables des responsabilités relatives aux dépenses et aux recettes de chaque gouvernement. Au nom de la transparence, il est impératif que les contribuables puissent évaluer l'intervention de chaque ordre de gouvernement en fonction des impôts qu'ils acquittent. Pour y arriver, les provinces doivent avoir pleine autorité pour décider, sans être dépendants d'un financement fédéral et soumis à ses conditions. Après avoir obtenu le plein accès à un financement stable, les gouvernements provinciaux seuls seraient obligés de répondre de leurs programmes et devraient alors faire les choix, parfois difficiles, qui s'imposent pour assurer leur pérennité.

Enfin, le transfert d'espace fiscal éliminerait les discussions éventuelles sur leur révision, puisque les sommes dégagées s'ajusteraient en fonction de la croissance économique.

Malgré l'imminence d'une solution au déséquilibre fiscal, un dénouement étant attendu lors de la présentation du budget fédéral 2007, il faut insister sur le fait que les discussions entourant le déséquilibre fiscal ont assez duré, que le temps est venu de trouver une solution durable et d'enfin passer à autre chose. La ques-

**Même s'il faut saluer l'initiative, la récente création par le gouvernement d'une éco-fiducie de 1,5 G\$ sur six ans destinée aux provinces afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique n'est qu'un baume sur les finances publiques des provinces et ne peut constituer une véritable solution au déséquilibre fiscal.**

tion qui doit nous intéresser à cet égard est la suivante : est-ce que le budget fédéral proposera une solution durable ou bien n'offrira-t-il qu'une majoration des sommes reçues par les provinces ?

Il est faux de croire que la manière de régler le déséquilibre fiscal importe peu. Contrairement à ce que certains prétendent, il est utopique d'imaginer que dans la mesure où le gouvernement fédéral envoie plus d'argent aux provinces, la problématique du déséquilibre fiscal s'en trouvera atténuée. Autrement dit, ce n'est pas tout que le chèque fédéral augmente, il faut aussi revoir la manière dont il s'accroît.

Pour rétablir l'équilibre fiscal au sein de la fédération canadienne, il faut se rapprocher de l'esprit du cadre constitutionnel. La résorption du déséquilibre fiscal passe inévitablement par une révision des mécanismes de transferts fédéraux. Pour y parvenir, des principes doivent être adoptés et appliqués. Ceux-ci doivent notamment s'assurer que les gouvernements ont une capacité fiscale adéquate, eu égard à leurs compétences constitutionnelles. De plus, en assurant le respect des champs de compétence, on favorise l'imputabilité des ordres de gouvernement tout en leur permettant d'établir leurs propres priorités.

S'obstiner à ne pas réviser les principes, malgré l'ajout d'argent destiné aux provinces, ne peut constituer qu'une solution de court terme aux

besoins financiers grandissants des provinces et ne contribue pas à résoudre de manière permanente le déséquilibre fiscal.

À titre d'exemple, même s'il faut saluer l'initiative, la récente création par le gouvernement d'une éco-fiducie de 1,5 G\$ sur six ans destinée aux provinces afin de réduire les émissions

de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique n'est qu'un baume sur les finances publiques des provinces et ne peut constituer une véritable solution au déséquilibre fiscal. Pourquoi ? D'une part, cette fiducie maintient la dépendance à l'égard du financement fédéral et des conditions qui l'accompagnent, et d'autre part, elle n'offre aucune garantie de récurrence. On peut donc se réjouir que le gouvernement augmente le financement de son plan de lutte aux changements climatiques, mais cela ne peut en aucun cas, quoi qu'en pense le gouvernement fédéral, s'inscrire dans les mesures prises pour rétablir l'équilibre fiscal dans la fédération.

Trois éléments sont nécessaires en vue de proposer une solution de long terme au déséquilibre fiscal : établir une péréquation qui fonctionne, accroître la valeur des transferts fédéraux et procéder à la libération d'un espace fiscal. Au-delà des sommes en jeu, si ces trois éléments ne font pas partie intégrante de la solution au déséquilibre fiscal, tout porte à croire que ce dossier reviendra tôt ou tard dans l'actualité. Il faut à tout prix éviter cet éternel recommencement.

*Luc Godbout, Ph. D., M. Fisc., est professeur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques à l'Université de Sherbrooke.*

*luc.godbout@usherbrooke.ca*