



Feu le fédéralisme d'ouverture

Avec le budget de mars 2007, le gouvernement Harper estimait avoir « rétabli l'équilibre fiscal » dans la fédération, en plaçant les transferts aux provinces et aux territoires « sur une trajectoire à long terme basée sur des principes établis ». Ce budget parlait d'une « réalisation historique », qui incarnait « un nouvel esprit de fédéralisme ouvert » et promettait de « mettre un terme aux querelles intergouvernementales ».

D'abord, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) était augmenté, comme l'avait été en 2004 le Transfert canadien en matière de santé (TCS), et doté d'une garantie de croissance de 3 p. 100 par année à partir de 2009-2010. Une nouvelle formule de répartition assurait aussi à chaque province un même montant en espèces par habitant.

Surtout, le programme de péréquation était reconstruit conformément aux recommandations du groupe d'experts présidé par Al O'Brien. Une norme plus généreuse de péréquation était établie, qui tenait compte de la capacité fiscale de toutes les provinces, plutôt que de celle de cinq provinces « représentatives », en excluant du calcul 50 p. 100 des revenus des ressources naturelles.

Le déséquilibre fiscal ne disparaissait pas, puisque le partage des revenus autonomes entre les deux ordres de gouvernement demeurait inadéquat, mais les arrangements fiscaux de la fédération devenaient au moins plus cohérents et transparents.

Un certain équilibre était aussi créé entre les provinces plus riches, favorisées par la nouvelle répartition des transferts sociaux en fonction de la population, et les autres, qui bénéficiaient d'une amélioration de la péréquation.

Mais cette « trajectoire à long terme basée sur des principes établis » n'aura pas duré deux ans. Le

budget du 27 janvier 2009 a mis un terme à l'expérience en plafonnant la croissance du programme de péréquation de façon à ce qu'elle ne dépasse jamais la moyenne sur trois ans de la hausse du produit intérieur brut.

Ottawa estime que ce nouveau plafond est fidèle aux recommandations du rapport O'Brien, puisque celui-ci ouvrait la porte à une réduction des droits si les coûts dépassaient « le montant que le gouvernement fédéral est disposé à dépenser au titre de la péréquation une année donnée ».

Mais le rapport O'Brien y mettait des conditions. Un tel changement, en effet, ne devait pas être introduit sans d'abord faire l'objet d'une proposition formelle et d'une discussion publique.

Or, le nouveau plafond n'a donné lieu à aucune consultation publique ou intergouvernementale sérieuse. Même les données de base, et notamment l'impact par province de la nouvelle norme, sont demeurées secrètes.

Lors du huis clos sur le budget, des fonctionnaires fédéraux ont montré à une journaliste un tableau qui établissait les pertes du Québec à 1 milliard de dollars pour 2009-2010. Mais personne d'autre n'a vu ce tableau. Deux jours après, un porte-parole du ministère des Finances refusait simplement de confirmer ces données, en expliquant qu'il s'agissait là d'informations confidentielles !

La situation est semblable pour Terre-Neuve-et-Labrador, qui estime perdre environ 1,6 milliard \$, sans préavis et sans accès aux formules et aux données. « Je n'ai jamais vu rien de tel », expliquait le sénateur conservateur de l'Ontario Lowell Murray. Le gouvernement semble « inventer les règles au fur et à mesure », sans se donner la peine de fournir des justifications.

Mais il n'y a pas que la manière.

S'il est vrai, en effet, que le rapport O'Brien acceptait la possibilité d'un pla-

fond pour « une année donnée », il notait également qu'une « enveloppe fixe assortie d'une trajectoire de croissance », ce que propose en définitive le budget 2009, n'apparaissait pas souhaitable. Une telle enveloppe a le défaut de dissocier la péréquation de l'évolution réelle des disparités fiscales entre les provinces. Or, l'objectif du programme est justement de corriger les écarts de revenu entre les juridictions. Dorénavant accrochée à la croissance moyenne, la péréquation ne peut plus répondre adéquatement à un accroissement des inégalités entre les provinces.

Ce retour à une enveloppe prédéterminée n'était même pas nécessaire. Sans ce changement, les droits de péréquation de 2009-2010 auraient bien sûr été élevés, puisque, dans la logique de la formule, ils auraient reflété les disparités fiscales qui existaient entre 2005 et 2008, des années pendant lesquelles le prix des ressources naturelles a explosé. Mais cet effet se serait graduellement résorbé par la suite, en lien avec l'évolution subséquente des prix.

Cette caractéristique du programme avait d'ailleurs l'avantage d'être contracyclique, puisque les dépenses au titre de la péréquation auraient augmenté pendant la récession, pour se stabiliser ou même diminuer par la suite.

Mais le gouvernement Harper a préféré défaire ce qu'il avait construit, pour revenir à la logique toxique de la redistribution à la pièce, comme dans les années Chrétien-Martin. L'effet net est de favoriser l'Ontario au détriment du Québec et de Terre-Neuve-et-Labrador, deux provinces où les conservateurs ont très mal fait lors de la dernière élection.

Il est encore tôt pour qualifier ce virage. Mais on sait déjà qu'on ne peut plus parler de fédéralisme d'ouverture.

Alain Noël est professeur de science politique à l'Université de Montréal.