

REUNION DU COMITE PERMANENT  
DES MINISTRES SUR LA CONSTITUTION

La péréquation et les inégalités régionales

Note pour une intervention du Québec

Montréal (Québec)  
du 8 au 11 juillet 1980

## La péréquation(1) et les inégalités régionales

### I - Le problème

A compter de 1867, des subventions fédérales furent versées aux provinces en vertu de l'article 118 de l'A.A.B.N. Cette forme d'aide financière s'avéra à la longue marginale par rapport aux ressources fiscales propres et aux obligations des provinces. C'est pourquoi, par la suite, diverses formules de contributions fédérales aux finances provinciales furent élaborées. Certaines furent accompagnées de conditions: il s'agit des programmes conjoints dont le principe fut remis en cause par diverses provinces, particulièrement le Québec. D'autres contributions furent inconditionnelles.

La plus connue des contributions inconditionnelles fut évidemment la péréquation instaurée à partir de 1957. Même si son mode de calcul fut fréquemment modifié depuis, la péréquation n'a jamais été changée quant à son essence. Plusieurs provinces tiennent justement à ce que le principe n'en soit pas transformé et aimeraient bien voir la péréquation en quelque sorte cristallisée dans la constitution elle-même.

Quant à la lutte aux inégalités régionales, elle n'est devenue préoccupation gouvernementale que plus récemment. Néanmoins, quelle que soit leur efficacité réelle, plusieurs programmes en ce sens existent actuellement.

Toutes ces questions furent abordées lors de la révision constitutionnelle de 1968-71 et avaient alors pratiquement donné lieu, quant aux inégalités régionales, à un consensus que la Charte de Victoria devait contenir. En 1975-76, les mêmes idées furent reprises dans un texte transmis à ses collègues par le Premier ministre du Canada (Projet de proclamation constitutionnelle) et auquel les provinces suggérèrent ultérieurement d'ajouter une mention explicite de la péréquation.

---

(1) La péréquation réfère essentiellement à un système de redistribution aux gouvernements provinciaux d'une partie des revenus que le gouvernement fédéral perçoit dans toutes les provinces. Une partie des impôts levés par le gouvernement fédéral est ainsi redistribuée aux provinces selon leur richesse relative, les provinces les plus riches ne recevant rien alors que les provinces plus pauvres reçoivent des paiements de péréquation. Ces paiements ne sont pas donnés pour des fins précises de sorte que les gouvernements qui les reçoivent les versent à leurs revenus généraux et peuvent donc les utiliser à toutes fins qu'ils jugent utiles. C'est pourquoi les paiements de péréquation sont dits "inconditionnels".

Au cours des discussions de la Conférence constitutionnelle de février 1979, des accords généraux se sont développés sur les objectifs évoqués plus haut, mais il n'a pas alors été possible de convenir de l'opportunité d'inscrire dans la constitution le principe de la péréquation.

La péréquation et la lutte aux inégalités régionales constituent une catégorie de sujets qui a largement été abordée lors de discussions constitutionnelles des dernières années.

#### II - La péréquation: le principe et le mode de calcul

A toutes fins utiles, on peut dire que tous les gouvernements ont donné leur accord au principe de l'inclusion, dans une constitution canadienne renouvelée, de cette forme de paiements aux provinces. Le Gouvernement du Québec tient à réitérer son accord à l'inclusion dans la constitution de dispositions permettant au gouvernement fédéral de verser aux gouvernements des provinces des contributions inconditionnelles, afin que ceux-ci puissent offrir des services adéquats à leurs populations, sans qu'ils n'aient à imposer aux contribuables un effort fiscal excessif. Il s'agit essentiellement d'inscrire dans les textes constitutionnels une pratique qui existe depuis 1867, sous une forme ou sous une autre, et qui a pris la modalité qu'on lui connaît présentement depuis plus d'une vingtaine d'années déjà. En somme, cette addition à la constitution ne changerait rien à la réalité actuelle; elle ne ferait que la confirmer.

Quant au mode de calcul précis des niveaux de paiements ainsi que la détermination des bénéficiaires, le Québec croit, comme d'autres provinces, que ces questions devraient faire l'objet d'examens et, le cas échéant, de révisions périodiques en fonction du contexte économique et fiscal. A cette fin, les premiers ministres des provinces et du gouvernement fédéral pourraient revoir la question au moins une fois tous les cinq ans. Il va de soi que des rencontres plus fréquentes des ministres des Finances et des fonctionnaires pourraient permettre d'assurer le bon fonctionnement du système. Cette façon d'agir correspondrait en fait à la pratique courante et ne comporterait aucune nouveauté.

#### III - La lutte contre les inégalités régionales

Le Gouvernement du Québec souscrit également à l'idée que la lutte aux inégalités régionales puisse faire l'objet d'un engagement formel de

chaque gouvernement dans le texte même de la constitution. La meilleure façon d'arriver à cette fin demeure incontestablement, pour le Québec, la possession de tous les outils de son développement économique et la prise en main effective de moyens qui lui ont souvent échappé dans le passé. Cet engagement à la lutte aux inégalités régionales doit donc se comprendre et s'interpréter, d'abord et avant tout, comme une déclaration de la responsabilité que se reconnaît chacun de voir à son propre développement, plutôt qu'une remise, essentiellement passive, de son bien-être économique aux bons soins du gouvernement d'Ottawa.

#### IV - La position du Québec

L'inscription dans la constitution du principe de la péréquation et d'un engagement à la lutte aux inégalités régionales n'est donc pas une invitation au gouvernement fédéral à étendre, de quelque façon, un pouvoir de dépenser qui a donné lieu à bien des abus. Le Québec aura d'ailleurs des propositions précises à soumettre lorsque la question du pouvoir de dépenser sera portée à l'ordre du jour de la révision constitutionnelle. Le Québec ne croit pas, en effet, que le versement de paiements fédéraux directement aux agents économiques ou aux individus, par-dessus la tête des provinces, comme cela s'est fait chez nous lors du conflit sur la taxe de vente, puisse constituer un moyen acceptable d'intervention fédérale; ou bien de telles interventions ne devraient pas avoir lieu, ou bien elles ne devraient se produire qu'avec l'accord formel du gouvernement provincial concerné et selon des modalités approuvées par ces derniers.

Bref, le Gouvernement du Québec est d'accord avec l'idée d'inscrire dans la constitution le principe de paiements fédéraux inconditionnels aux gouvernements des provinces, sous la forme qu'on lui a connu au cours des vingt dernières années et que l'on a appelée les paiements de péréquation; de tels paiements devraient constituer le moyen privilégié de correction des inégalités régionales.

En dehors de ce cadre, le Québec est disposé à voir inscrire dans la constitution le principe d'un engagement de tous les gouvernements à lutter contre les disparités régionales, mais n'accepte pas cependant que, ce faisant, une nouvelle porte soit ouverte à des interventions accrues du gouvernement d'Ottawa dans le développement des régions. Il n'est pas non plus d'avis que la lutte aux inégalités régionales serve de noble prétexte ou de quelconque justificatif à des ingérences nouvelles du gouver-

nement central dans des domaines où la responsabilité des provinces doit demeurer primordiale.

Le texte constitutionnel ci-joint, essentiellement tiré de textes déjà discutés et largement admis, répond aux préoccupations du Québec.

ANNEXE

Proposition du Québec

La péréquation et les inégalités régionales

1. Sans porter atteinte à l'autorité législative du Parlement et des corps législatifs, et à leurs droits respectifs dans l'exercice de cette autorité, le Parlement et les corps législatifs, de concert avec le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces, s'engagent
  - a) à promouvoir, pour assurer leur bien-être, l'égalité des chances de tous les Canadiens;
  - b) à favoriser le développement économique afin d'aplanir l'inégalité des chances;

et

  - c) à fournir à tous les Canadiens des services publics essentiels d'une qualité raisonnable.
2. Le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent en outre à faire des paiements de péréquation aux gouvernements des provinces qui ne sont pas en mesure de fournir des services publics essentiels d'une qualité raisonnable sans imposer une charge fiscale excessive.
3. Le premier ministre du Canada et les Premiers ministres des provinces doivent examiner ensemble, au moins une fois tous les cinq ans à l'occasion d'une conférence convoquée en vertu de l'article ( ), les questions de péréquation et de disparités régionales.

Juillet 1980