

## **TABLE RONDE SUR LA PÉRÉQUATION ET LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES**

**Hôtel Delta Calgary Airport  
14 juin 2005**

Rapport sommaire préparé par

M. Roger Gibbins  
Président-directeur général de la  
Canada West Foundation

28 juin 2005

La Table ronde de Calgary sur la péréquation et la formule de financement des territoires a réuni une quarantaine de participants pour une discussion générale non dirigée sur le programme de la péréquation (aucune discussion importante n'a porté sur la formule de financement des territoires). Bien que nous ayons tenté de suivre un ordre du jour détaillé, la majeure partie de la conversation touchant les divers points à débattre s'est déroulée de façon libre.

La Table ronde de Calgary était axée sur la rétroaction des participants plutôt que sur leur sensibilisation. Par conséquent, aucun expert n'a effectué d'exposé, à l'exception de Al O'Brien, président du Groupe d'experts, dans son allocution d'ouverture. Il convient toutefois de noter que les participants ont pu bénéficier de la qualité et de la clarté du rapport du 31 mars.

La table ronde ne visait pas l'établissement d'un consensus. Il convient donc de faire preuve d'une certaine retenue avant d'appliquer les conclusions qui suivent à l'ensemble des participants. Aucun vote n'a été tenu et il se peut que les points de vue contradictoires n'aient pas tous été exprimés. Mentionnons également que les opinions exprimées ne représentaient dans bien des cas que des opinions. Néanmoins, certains points seront, à mon avis, très utiles au Groupe dans le cadre de ses travaux :

- Souvent, les discussions sur la péréquation ne tenaient pas compte de la situation unique du programme de la péréquation au plan constitutionnel. Il ne faut jamais négliger l'engagement pris par le Canada à ce chapitre en vertu de la Constitution.
- Cependant, il est impossible de préciser si nos objectifs ou obligations constitutionnels, ou les deux, sont respectés. À cet égard, nous nous efforçons de plus en plus de mesurer l'efficacité des programmes publics

pour déterminer si leurs objectifs sont atteints. Toutefois, dans le cas de la péréquation, il est très difficile de préciser si les objectifs ont été atteints. En effet, le gouvernement du Canada s'engage à majorer progressivement les dépenses de programme, quels qu'en soient l'efficacité et les conséquences. La péréquation est donc au mieux perçue comme un programme de transfert indépendant de tout objectif, but ou repère mesurable.

- Le programme de péréquation permet de maintenir un système fédéral relativement décentralisé. Si ce n'était de la péréquation, les provinces « moins bien nanties » seraient fortement incitées à exiger du gouvernement fédéral qu'il augmente ses dépenses de programme, car il s'agirait du seul mécanisme permettant d'assurer une certaine équité dans l'ensemble du pays, et une certaine façon de régler le problème des disparités financières. Par conséquent, les provinces nanties ont un enjeu dans le programme de la péréquation, ce dernier leur permettant de contrôler une centralisation accrue. La péréquation protège l'autonomie des provinces.
- Il existe une tendance très marquée à intégrer le débat national croissant sur le *déséquilibre fiscal vertical* aux discussions sur la péréquation. Puisque la péréquation traite du déséquilibre fiscal transversal au sein de la fédération canadienne, il convient de résister à la tendance à fusionner les deux dossiers. Cependant, une certaine fusion d'éléments dans le débat public pourrait être inévitable.
- La légitimité de la péréquation provient en grande partie du fait qu'il s'agit d'un programme de transfert fondé sur des règles. Bien que la plupart des Canadiens et Canadiennes ne soient pas au courant de ces règles (et ne sont certainement pas au courant de leurs détails techniques), ils y perçoivent une approche fondée sur des règles. Cependant, ce qui était décrit comme une « mesure d'exception à la manière d'Ottawa » a bouleversé cette perception; la péréquation est de plus en plus perçue comme le résultat de négociations bilatérales conclues dans le feu de campagnes électorales et auprès de gouvernements minoritaires. Les assises structurées de la péréquation ont été fortement ébranlées. En effet, certains participants ont même prétendu que la péréquation pourrait ne pas s'en remettre si elle revêt un caractère trop exceptionnel, et si elle découle dans une trop grande mesure d'un exercice de lobbying plutôt que de l'application de principes de base fondés sur des règles.
- Les participants ont exprimé certaines craintes à savoir que la décision du gouvernement fédéral de majorer les fonds de péréquation sans égard aux conséquences anticipées par la formule de péréquation minera la crédibilité du système. En effet, les niveaux de financement ont été dissociés des mesures empiriques de la disparité financière. Les

participants ont donc proposé d'utiliser la formule pour fixer le montant nécessaire à la péréquation, après quoi le gouvernement fédéral devrait prendre en charge la tranche qu'il serait en mesure d'assumer à ce moment.

- La nature « opaque » de la formule de péréquation est en grande partie imputable à la difficulté d'aborder le dossier des revenus tirés des ressources naturelles. Le Groupe d'experts doit de toute urgence s'attaquer au problème des ressources naturelles et simplifier la façon de le régler à l'intérieur de la formule. Toutefois, les membres du Groupe ont les mains liées par les ententes bilatérales conclues récemment avec Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan. Par conséquent, il sera très difficile de viser le noyau du problème de la péréquation, c'est-à-dire la façon de traiter les variations importantes entre les régions au chapitre des ressources naturelles.
- Les participants ont exprimé certaines préoccupations au sujet des stratégies provinciales de maximisation de la péréquation et de leurs éventuels effets négatifs (pervers) sur le développement économique et la prospérité des régions. Même si on était loin d'un consensus quant à l'application de ces stratégies, les participants ont soutenu qu'une formule simplifiée, qui se fonderait peut-être sur des macro-indices, pourrait permettre de réduire le recours à ces stratégies.
- Le régime appliqué aux revenus issus de l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables a été constamment source de tensions et de difficulté en matière de péréquation. Peut-être ce type de revenu pourrait-il être tout simplement retiré de la formule; dès lors, la formule pourrait permettre de mesurer les effets secondaires (p. ex. le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés). On a prétendu, sans fournir un appui universel, que les redevances ont pour seul effet de convertir les biens matériels des provinces en actifs financiers et que, par conséquent, la vente de biens doit être envisagée différemment des autres sources de revenu.
- Le régime appliqué aux revenus tirés de ressources à l'intérieur de la formule a déjà été grandement compliqué par les ententes d'exception conclues avec Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan, et par l'exclusion de l'Alberta du calcul de la moyenne nationale. Compte tenu de ces exceptions et des contraintes exercées sur le Groupe d'experts, peut-être convient-il maintenant de soustraire de la formule les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles, même si les problèmes politiques et de perception du public à cet égard ne doivent pas être sous-estimés. Les participants ont convenu qu'il s'agit d'un problème que le Groupe d'experts aura énormément de difficulté à régler, mais un problème auquel il faut absolument s'attaquer.

- L'Alberta occupe toute la place dans le débat national sur la péréquation. Cependant, il n'est nullement évident que le défi financier que pose l'Alberta à la fédération peut ou doit être envisagé à l'intérieur ou par le biais du programme de la péréquation. Une telle démarche pourrait dépasser la capacité du programme. Par ailleurs, le public pourrait s'attendre que le sort relativement heureux de l'Alberta soit examiné par le Groupe d'experts.
- Bien qu'aucun consensus précis n'ait été établi et que la discussion ait été limitée, les participants partageaient l'avis que la meilleure façon de satisfaire les besoins différents en dépenses de l'ensemble des provinces consiste à appliquer d'autres mécanismes (d'autres programmes de transfert) plutôt que d'intégrer ces besoins dans le programme de la péréquation proprement dit. Cette démarche souligne un autre point qui, de l'avis des participants, doit être signalé dans le cadre du débat public, c'est-à-dire que le programme de la péréquation ne constitue qu'un des nombreux outils dont dispose le gouvernement du Canada pour corriger les iniquités entre les Canadiens et entre les collectivités canadiennes.
- La perfection est sera un objectif intangible pour le Groupe d'experts, mais cela n'empêche pas que des améliorations importantes peuvent être apportées à la péréquation.
- En grande partie parce qu'elle est enchâssée dans la Constitution, la péréquation est de plus en plus perçue comme un transfert, comme un droit de citoyenneté. Il importe toutefois de noter que la péréquation s'adresse aux gouvernements des provinces et non aux citoyens, et que les provinces ne détiennent pas de droits de citoyenneté.
- La discussion sur la péréquation à l'échelle nationale suscitera invariablement d'autres enjeux – le déséquilibre fiscal vertical, le défi que pose l'Alberta au plan financier, etc. Si le Groupe d'experts représente le marteau, une multitude d'enjeux pourraient constituer les clous. En bref, il existe un danger réel de changement de programme, à tout le moins au plan des attentes du public et des médias.
- Le dossier d'un organisme consultatif national n'a pas encore été bien élaboré. Même s'il est faux de conclure que les participants n'étaient pas d'accord avec cette idée, des craintes ont été exprimées au sujet du mandat d'un tel organisme, de sa composition et de son obligation de rendre des comptes. Par contre, on a noté un certain optimisme à savoir que ce type d'organisme pourrait mieux sensibiliser le public et empêcher les combines au sujet de la formule, mais l'optimisme dans ce dernier cas était limité. On a soutenu que la péréquation comportera toujours un élément politique et que les tentatives visant à dépolitiser la péréquation

seraient au mieux d'une efficacité limitée. On a insisté sur la nécessité que l'organisme demeure bien à l'écart des recommandations stratégiques (l'ICIS a été cité en exemple).

- Les participants ont ensuite débattu pour déterminer si un organisme consultatif accroîtrait ou réduirait la transparence. Puis, ils ont tenté de préciser s'il pourrait jouer un rôle utile au chapitre des défis spéciaux en matière de péréquation, notamment ceux notés dans les accords avec les provinces de l'Atlantique.
- La création d'un fonds fixe de péréquation remet en cause toute la logique du programme et de la formule de la péréquation. Elle entraînera également une concurrence accrue à somme nulle entre les provinces et, par conséquent, un ravivement des tensions interprovinciales au sein de la fédération (certains participants ont laissé à entendre qu'il pourrait s'agir d'une conséquence voulue, et non involontaire, de la stratégie relative au fonds fixe).
- Les participants ont rapidement discuté de la place à accorder aux frais d'utilisation à l'intérieur de la formule de péréquation. Mais ils n'ont pas abordé la question du régime à appliquer aux impôts fonciers dans le cadre de la formule. Bien qu'il puisse s'agir d'une question importante pour le Groupe d'experts, nous disposons de très peu de preuves à l'effet que les Canadiens et Canadiennes, qu'ils soient ou non des experts, sont suffisamment motivés pour amorcer un débat significatif.

Un dernier point : le Groupe d'experts devra reprendre le discours de la péréquation pour resituer cette question dans le cadre des valeurs canadiennes. Bien que les Canadiens et les Canadiennes aient sans l'ombre d'un doute leurs points de vue au sujet des rouages et de la justification de la péréquation, on doute fortement que ces perceptions soient bien ancrées dans une compréhension empirique de la péréquation. Il est donc essentiel de présenter le dossier aux Canadiens et aux Canadiennes et de leur expliquer les raisons pour lesquelles ce programme est enchâssé dans la Constitution, et de préciser pourquoi il est lié aux valeurs canadiennes d'une manière très différente de la plupart des programmes fédéraux.