



Table ronde de l'Atlantique sur la péréquation

Le 20 juillet 2005

Moncton (N.-B.)

Un compte rendu du Conseil économique des provinces de l'Atlantique

Le 20 juillet 2005, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique (CEPA) a été l'hôte d'une table ronde à Moncton, au Nouveau Brunswick au nom du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Le gouvernement a demandé au Groupe d'experts de prodiguer au ministre fédéral des Finances des conseils à l'égard du programme de péréquation sur notamment les avantages relatifs du régime fiscal représentatif (RFR) par rapport aux mesures macroéconomiques, le bien-fondé de l'inclusion des besoins en dépenses, le traitement des recettes tirées des ressources naturelles, des impôts fonciers et des frais aux usagers, les mécanismes visant à garantir la stabilité et la prévisibilité des paiements, les mesures adéquates des disparités fiscales et le bien-fondé d'établir un conseil consultatif indépendant permanent.

La table ronde a permis à de nombreux de chefs de file régionaux d'échanger sur le programme de péréquation et les propositions de réforme. La rencontre a été animée par Aldéa Landry, présidente et chef de la direction, Landal Inc., et ancienne présidente du conseil d'administration du CEPA.

Messieurs Paul Hobson (Acadia University) et Wade Locke (Memorial University) ont inauguré la séance en donnant un aperçu de leurs perspectives au sujet du rôle de la péréquation et des diverses propositions de réforme. M. Hobson a soutenu que l'efficience et l'équité horizontale sont deux principes clés qui devraient sous-tendre tout programme de péréquation et que le programme canadien de péréquation est enchâssé au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* dans le but de respecter ces deux principes.

Selon M. Hobson, un paramètre clé du programme de péréquation est la mesure dans laquelle il répond aux besoins, un programme fondé sur une formule sans plafond arbitraire étant la meilleure façon d'y arriver. Cette mesure l'emporte sur les préoccupations au sujet de la prévisibilité qui pourraient, selon lui, se régler autrement (par exemple, une disposition de moyenne mobile). Il a aussi soutenu qu'un programme fondé sur une formule est essentiellement transparent, même si de récentes décisions unilatérales du gouvernement du Canada laissent entendre qu'il faut mettre sur pied un conseil consultatif permanent. Il a par la suite soutenu que le programme le plus conforme aux principes de la péréquation serait un programme appliquant le RFR et égalisant selon une seule norme.

À son avis, il faut examiner avec prudence les arguments en faveur de la prise en compte des besoins en dépenses conformément à l'expérience d'autres administrations, notamment l'Australie, en raison des structures très différentes de ces états fédéraux.

Pour M. Locke, le traitement des ressources naturelles est une grande question pour le programme de péréquation, car les recettes tirées des ressources, notamment du pétrole et du gaz, contribuent de manière importante aux disparités fiscales. Il préconise une approche fondée sur une formule en vertu d'une norme des dix provinces (aucun plafond) intégrant pleinement les recettes tirées des ressources naturelles si elles sont utilisées au profit des résidents tout comme toute autre source de recettes. Il s'est aussi proclamé en faveur du RFR qui est, selon lui, le plus conforme aux principes énoncés au paragraphe 36(2) de la Constitution. Il a indiqué que certains changements s'imposent du traitement de certaines assiettes fiscales, notamment de la taxe de vente où divers taux moyens de taxe provinciale s'appliquent à des segments différents de l'assiette. Il y aurait peut-être lieu à cet égard de répartir l'assiette de la taxe de vente en composantes de taxe de vente harmonisée et taxe sur les produits et services. Quant aux besoins en dépenses, même s'il a admis que le principe est intéressant, il a soutenu qu'il serait difficile à mettre en œuvre et qu'il faut approfondir la recherche à ce sujet. Il a enfin rejeté les suggestions visant à passer du système actuel de paiements bruts (en vertu duquel les transferts de péréquation sont versés aux provinces dont les droits sont positifs) à un système de paiements nets (en vertu duquel le Trésor fédéral recevrait un débit inverse de transferts de péréquation de la part des provinces (mieux nanties) dont les droits sont négatifs), car elles sont, à son avis, impossibles à mettre en œuvre au plan politique.

L'animatrice a ensuite ouvert la discussion.

Les délégués ont souligné le rôle essentiel du programme de péréquation qui est un outil servant à renforcer la fédération canadienne et à appuyer la prestation des services dans les provinces moins bien nanties. La plupart ont convenu que la mesure dans laquelle il répond aux besoins plutôt que la prévisibilité devrait être le critère primordial.

Un délégué estimait qu'il faudrait élargir la péréquation pour prendre en compte les avantages provinciaux d'autres activités fédérales, par exemple, la présence de la capitale nationale en Ontario ou les dépenses au titre des bases militaires. Or, d'autres ont indiqué qu'il ne faudrait pas confondre les objectifs de la péréquation, à savoir garantir que toutes les provinces sont en mesure d'offrir des niveaux de services publics relativement comparables moyennant des taux d'imposition relativement comparables, et ceux du développement économique (régional). Les principes du développement économique et de la péréquation sont énoncés dans des paragraphes distincts, mais connexes de la *Loi sur la Constitution*, le développement économique faisant l'objet du paragraphe 36(1).

Les commentaires précis au sujet du programme de péréquation portaient sur plusieurs questions clés.

A. Le niveau de la péréquation

L'idée d'un programme fondé sur une formule a été grandement appuyée. Les participants ont exprimé des inquiétudes à l'égard des limites actuelles du programme et ont rejeté le concept d'un plafond fixe et arbitraire dans la conception d'une nouvelle formule. Les participants ont insisté sur la nécessité que le Groupe le signale dans son rapport au Ministre, même si cela ne s'inscrit pas explicitement dans sa tâche.

La mesure dans laquelle le programme répond aux besoins était, selon les participants, le critère le plus important. Même si les droits à péréquation peuvent être abaissés et qu'ils l'ont été pendant les compressions budgétaires fédérales, il a été souligné que cela avait eu un effet négatif sur la pertinence du programme. L'un des participants a indiqué que conformément à ces limites, le programme de péréquation pourrait être contesté en vertu de la Constitution.

Certains participants ont refusé les préoccupations fédérales à l'égard de l'abordabilité. Un délégué a laissé entendre que si les provinces étaient entièrement péréquées en vertu d'une norme des dix provinces, la nécessité d'obtenir d'autres formes d'aide fédérale (p. ex., initiatives de développement économique à motif politique) diminuerait en conséquence.

Pour beaucoup, un système de paiements nets (par opposition à bruts) est le système idéal à adopter, mais ils ont reconnu que dans le contexte politique actuel, cette option pourrait être vue comme excessive et ne serait probablement pas appuyée. Un délégué estimait que le concept d'un programme de paiements nets a été rejeté trop rapidement et a proposé que la péréquation intégrale pourrait se réaliser en intégrant le Transfert canadien en matière de santé / Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCS / TCPS) au programme de péréquation et en extrayant les droits négatifs des provinces bien nanties sur cette assiette plus vaste. D'autres ont dit douter que les provinces mieux nanties soient réceptives à l'idée.

Les délégués ont reconnu que le programme de péréquation pourrait être soumis à une grande tension au cours des deux prochaines décennies puisque la croissance rapide des recettes de pétrole et de gaz avantagera de manière disproportionnée des provinces comme l'Alberta. Dans ces circonstances et en vertu d'une norme des dix provinces, il est possible de s'imaginer que même les provinces prospères, l'Ontario par exemple, pourraient devenir admissibles à la péréquation. Cependant, il a été souligné que le principe de l'inclusion, à savoir que toutes les provinces sont admissibles selon leur situation financière, est une particularité essentielle du programme canadien. Au plan pratique, on a signalé que l'Ontario, en raison de sa taille prépondérante, ne serait jamais bien loin d'une norme des dix provinces.

B. La norme de la péréquation

Les participants appuyaient d'emblée une norme des dix provinces, y compris l'inclusion intégrale des ressources naturelles, comme étant le système le plus conforme aux principes de la péréquation enchâssés dans la Constitution. Il est également souligné qu'il faudrait que la péréquation aux provinces se fasse selon une seule norme.

L'un des observateurs s'est demandé si les écarts entre une norme des cinq provinces et une norme des dix provinces seraient importants, en particulier si le montant total de la péréquation est fixe. Or, d'autres ont soutenu qu'en vertu d'un montant fixe de péréquation, le fait de déplacer la norme vers le haut ou vers le bas aurait des répercussions énormes pour chacune des provinces, selon la manière dont la répartition se fait.

C. Les besoins en dépenses

Même si les participants se sont montrés réceptifs à l'idée d'intégrer les besoins en dépenses à la formule de péréquation, la plupart ont admis qu'il serait très difficile de la mettre en œuvre. Il serait notamment compliqué de mesurer le coût des services publics. Comment peut-on, par exemple, mesurer l'avantage associé aux dépenses au chapitre des routes ou de l'infrastructure? Les participants se sont dits inquiets que cela pourrait dissuader les provinces d'offrir des services publics ou d'en assurer la prestation efficiente. Tous se sont entendus pour dire qu'il faut approfondir la recherche à ce sujet avant que les décideurs ne soient en mesure d'examiner les solutions de rechange.

Les délégués ont indiqué qu'il est possible d'établir le bien-fondé de l'intégration des besoins en dépenses dans des secteurs qui sont plus faciles à mesurer. Par exemple, les différences démographiques augmentent manifestement les coûts de la santé et de l'enseignement et des mesures pour en témoigner pourraient être intégrées au TCS ou au TCPS plutôt que de se fier exclusivement à des transferts égaux par habitant. Or, l'un des observateurs a contesté la valeur de l'intégration des besoins en dépenses à ces programmes, soutenant que les dépenses de programmes témoignent des choix stratégiques des gouvernements provinciaux et que la charge salariale supérieure dans certaines provinces neutraliserait les besoins plus élevés d'autres provinces.

D. Le régime fiscal représentatif (RFR) par rapport aux mesures macroéconomiques

L'adoption du RFR comme mesure la plus adéquate de la capacité fiscale a été fortement appuyée conformément aux principes énoncés de la péréquation et à la nécessité d'avoir un système qui satisfait aux besoins. Il a été indiqué que même si les arguments en faveur des mesures macroéconomiques sont souvent fondés sur leur efficacité à mesurer la capacité des particuliers de payer, ces mesures sont en grande partie conçues pour redresser les écarts de revenus des particuliers plutôt que pour égaliser la capacité provinciale à offrir des services comparables.

En outre, les mesures macroéconomiques feraient l'objet d'une foule de contestations au chapitre de la mesure des données. Cependant, un observateur a laissé entendre que les questions en rapport avec les données relativement au RFR peuvent être tout aussi problématiques. De plus, il a été souligné qu'on peut difficilement définir le RFR comme répondant aux besoins quand il faut plusieurs années avant que les paiements de péréquation ne soient finalisés.

E. Les ressources naturelles

Les participants se sont généralement entendus pour inclure intégralement les recettes tirées des ressources provenant de toutes les sources, y compris les ressources pétrolières et gazières côtières et extracôtières, les ressources minérales et forestières et l'hydroélectricité, dans la mesure où elles servent comme toute autre source de recettes à offrir des services, abaisser les taxes et impôts ou réduire les coûts du service de la dette. Pour la plupart des participants, il n'y avait aucun argument légitime pour exclure les ressources naturelles des éventuelles préoccupations en matière d'abordabilité et un délégué a mentionné qu'il serait possible de régler cette question en incluant les ressources naturelles et en rajustant ensuite tous les droits en fonction d'une compression budgétaire imposée. En excluant les ressources naturelles, on favorise certaines provinces, ce qui va à l'encontre des principes de l'inclusion intégrale et du traitement égal.

Un participant était d'avis qu'il fallait exclure les ressources naturelles de la formule de péréquation, car leur exploitation représente une réduction des actifs de la province. Les provinces pourraient renoncer à exploiter les ressources si la totalité des recettes qu'elles en tirent est taxée de nouveau, d'où un éventuel effet dissuasif. Pour d'autres participants, cet argument est injustifié; ils ont ajouté qu'il n'y avait aucune preuve empirique à l'appui de l'effet dissuasif.

Les problèmes de mesure des ressources naturelles n'ont pas été recensés comme un enjeu de taille, sauf dans le cas des rentes sur l'hydroélectricité et des concessions pétrolières. Certains participants ont indiqué qu'il faudrait inclure dans la formule de péréquation les revenus tirés des ressources par les sociétés hydroélectriques provinciales (comme au Québec et au Manitoba).

F. Les impôts fonciers

La question des impôts fonciers est une question difficile même si la plupart des évaluations foncières sont maintenant fondées sur la valeur marchande. Les questions ont fait l'objet d'un vaste examen, sans qu'un consensus ne soit dégagé. Les opinions diffèrent à savoir si la valeur marchande reflète la capacité de payer (c.-à-d. la capacité fiscale) ou simplement la valeur de rareté. Si une valeur marchande plus élevée traduit plus de commodités ou une qualité de vie supérieure, elle devrait donc, de l'avis d'un délégué, être visée par la péréquation.

On a souligné que les provinces semblent accepter en règle générale le compromis dont il a été question au dernier exercice de renouvellement de la péréquation (en vertu duquel la valeur marchande serait appliquée à 50 % de l'assiette et modifiée en fonction de la situation particulière des prix en Colombie-Britannique).

F. Une commission consultative permanente

Les avantages d'un organisme consultatif permanent ont suscité un appui considérable. La mise en place de cet organisme pourrait atténuer certains des aspects politiques et des perceptions de partialité du programme actuel. Une commission indépendante pourrait contribuer à contrôler la partialité naturelle des hauts fonctionnaires qui cherchent nécessairement à protéger leurs propres intérêts (provinciaux).

Cependant, il a été signalé que cet organisme ne devrait pas jouir de pouvoirs exécutifs, car cela minerait la responsabilisation démocratique des élus. Pour un des délégués, un comité consultatif conviendrait davantage qu'une commission.

Même dans le cadre d'un programme fondé sur une formule, un organisme consultatif pourrait aider à régler les questions techniques en appuyant la recherche sur des sujets comme les besoins en dépenses et en offrant un mécanisme d'examen et de consultation publique permanent. Un organisme indépendant pourrait aussi améliorer la transparence et la responsabilisation en rendant périodiquement compte du fonctionnement du programme.

Plusieurs participants estimaient qu'une commission du genre devrait comporter des membres nommés par les gouvernements tant du Canada que des provinces.

CEPA, le 12 août 2005