

## **Sommaire de la rencontre de Montréal, mercredi le 8 juin 2005**

Document préparé par Charles Thibault et Philippe Wingender; revu et approuvé par François Vaillancourt

Les conclusions suivantes peuvent être tirées des discussions rapportées ci-dessous :

- 1) La péréquation devrait être considérée à l'intérieur d'un contexte plus large de partage des ressources fiscales ainsi que de tous les programmes fédéraux de transferts ;
- 2) Un programme de péréquation avec enveloppe fermée a été critiqué pour plusieurs raisons. Les principales sont la création d'un jeu à somme nulle avec des gagnants et des perdants ainsi que le fait que la péréquation ne soit plus un programme avec des paiements totaux qui varient lorsque nécessaire. À la défense de cette approche, il a été noté qu'une enveloppe fermée permettait de séparer l'allocation et la détermination du montant total;
- 3) La formule de péréquation ne devrait pas tenir compte des besoins ou des différences de coûts, mais d'autres programmes devraient peut-être le faire (santé) ;
- 4) L'approche du Régime Fiscal Représentatif (RFR) était préférable aux autres approches, telle l'utilisation d'indicateurs macro, pour déterminer les allocations, mais sa mise en œuvre nécessite d'être soigneusement préparée ;
- 5) Les ressources naturelles ont été un sujet particulièrement délicat, mais la plupart des participants étaient d'accord avec une inclusion à 100% des revenus associés aux ressources naturelles ;
- 6) La stabilisation des revenus était importante dans une réforme de la péréquation, mais n'était pas centrale ;
- 7) Un organisme indépendant devrait être créé afin de générer de l'information (données, études) à propos de la péréquation, mais il ne devrait pas établir les montants à verser aux provinces.

Avant de passer en détail aux items discutés, il est à noter que plusieurs participants ont dit qu'il était difficile d'analyser la péréquation de façon isolée. Ce transfert interagissait

avec plusieurs autres transferts et programmes, et les interventions du gouvernement fédéral dans de nombreux secteurs de l'économie compliquaient cette analyse. Les analystes avaient de la difficulté à avoir une vue d'ensemble parce que les problèmes soulevés étaient complexes et ils n'avaient pas toutes les données et les informations nécessaires. Plusieurs participants croyaient que de nombreux aspects du partage des responsabilités et des ressources entre le fédéral et les provinces demandaient à être revus, et non seulement la péréquation. Un exemple de ceci est le lien entre développement économique et péréquation. On a soutenu que les gouvernements provinciaux n'avaient pas les bons incitatifs pour mettre de l'avant des politiques de croissance et ainsi se tirer de la pauvreté. Bien que les initiatives de développement régional et la péréquation soient deux sujets distincts, l'une promouvant la croissance et l'autre assurant la redistribution, la péréquation, sans faire une promotion active de la croissance, ne devrait pas lui nuire de façon passive.

#### Enveloppe fermée ou ouverte ?

Le groupe n'était pas en faveur d'une enveloppe fermée et ce, pour plusieurs raisons.

- Premièrement, avec un tel système, les provinces ne pourraient gagner ou perdre dans l'allocation de la péréquation qu'aux dépens des autres provinces. Ceci favoriserait les ententes bilatérales et *ad hoc* (tels les Accords Atlantique), créant des transferts favorisant certaines provinces et allant à l'encontre des principes de la péréquation.
- Le système antérieur à octobre 2004 fonctionnait de façon telle à ce que les disparités étaient d'abord mesurées, les paiements en découlaient. Après octobre 2004, les paiements totaux sont d'abord déterminés et par la suite, les parts provinciales sont calculées. Ceci stabilise les paiements du gouvernement fédéral et rend les montants alloués aux provinces plus prévisibles, mais moins stables en termes de besoins fiscaux.
- Une enveloppe fermée n'était pas désirable parce qu'elle ne permettait pas aux paiements totaux de péréquation de diminuer lorsque les disparités diminuent.

Il a été soumis au groupe qu'avant octobre 2004: le gouvernement fédéral ajustait les calculs de péréquation de façon à atteindre une cible de dépense de toute façon. Une enveloppe fixe rend ceci explicite.

Est-ce que la formule devrait prendre en compte les besoins et les coûts ?

Il était de l'avis général, mais non de façon unanime, que les mesures de besoins et de coûts ne devraient pas être incluses dans le calcul des paiements de péréquation parce que :

- Incorporer les besoins et les coûts dans la péréquation pourrait à cause du risque moral faire que les provinces créent des besoins de dépenses additionnels.
- Introduire les besoins et coûts ne ferait que compliquer les choses indûment ; l'introduction de ces mesures feraient en sorte qu'il soit impossible pour un citoyen informé de comprendre.

Certains participants concédaient qu'il serait plus approprié d'incorporer des mesures de coûts et de besoins, telle la pauvreté, à d'autres transferts, en particulier le transfert social ou le transfert en santé. Un participant a proposé d'inclure des mesures de capacité fiscale dans ces deux transferts. De tels changements pourraient être fait plus facilement pour le transfert social, alors que l'entente de 10 ans actuellement en vigueur pour le financement des soins de santé repose sur le principe du subside per capita.

Un débat a eu lieu sur la mesure des besoins et des coûts. Un participant a noté que si les prix étaient considérés, la disparité relative entre riches et pauvres diminuerait certainement, alors que le pouvoir d'achat d'un dollar est beaucoup plus grand en termes réels dans les régions moins développées (particulièrement pour les propriétés immobilières, les dépenses en capital et les salaires). Un autre participant a noté que les disparités étaient en fait réelles, particulièrement si l'on mesurait les niveaux et l'accès à l'éducation, le nombre d'enfants, les niveaux de pollution et d'autres types d'accumulation de capital humain.

## Régime Fiscal Représentatif ou approche macro ?

Il y avait consensus sur le fait d'utiliser le RFR pour calculer les paiements de péréquation car :

- Le RFR était la mesure la plus près de la deuxième partie de l'impératif constitutionnel de « niveaux de services publics raisonnablement comparables à des niveaux de taxation raisonnablement comparables. »
- Il a été suggéré que l'utilisation d'indicateurs macroéconomiques pourraient ne pas régler aucun problème ; le débat fédéral- provincial ne ferait que changer de sujet. Un autre sujet de préoccupation était l'économie souterraine qui ne pouvait pas être mesurée par une approche de type macro.

De façon globale, les participants ont exprimé le désir que la péréquation utilise les mesures les plus complètes possible de capacité fiscale. Les calculs de péréquation devraient utiliser des mesures exhaustives de capacité fiscale provinciale afin de mieux les aligner avec les finances gouvernementales provinciales réelles. Les participants ont noté que malgré certains cas où les assiettes étaient définies et taxées différemment, toutes les assiettes comparables devraient être automatiquement incluses dans les calculs de péréquation. Un participant a noté que les approches macro et RFR utilisaient une agrégation des données, d'un côté les prix et de l'autre les taux de taxation et qu'elles n'étaient donc pas conceptuellement si différentes. Toutefois, comme les taux de taxation étaient plus facilement manipulables par les gouvernements que les prix de marché, on peut se poser la question : est-ce que les provinces agissent de façon stratégiques à la présence des paiements de péréquation en fixant des taux plus bas ou plus élevés?

## Ressources naturelles :

Un consensus a émergé à l'effet que les ressources naturelles devraient être incluses à 100% dans la péréquation, ce qui était cohérent avec le traitement égal de toutes les

provinces. Il a été mentionné à plusieurs reprises que les Accords Atlantique allaient à l'encontre de l'esprit de la péréquation.

Les participants ont reconnu qu'il y avait plusieurs considérations importantes à prendre en compte. Il a été suggéré que l'inclusion du pétrole provoquerait une hausse substantielle des paiements de péréquation pour le gouvernement fédéral. Ce n'était pas clair comment le gouvernement fédéral pourrait se permettre ces paiements supplémentaires s'il n'avait pas lui-même accès à cette assiette fiscale. Selon certains, ceci constituait la clé pour savoir si le pétrole devait être inclus à 100% dans les calculs de péréquation.

Les participants se sont demandés s'il ne devrait pas y avoir une distinction entre ressources renouvelables et non-renouvelables et se sont questionnés sur la pertinence de considérer les revenus courants seulement ou d'inclure la capitalisation de ces revenus avec les rentes économiques associées.

Finalement, il a été noté que la fédération canadienne était d'un certain point de vue unique dans le monde au sein des pays industrialisés: à l'exception de la Russie (laissant donc de côté le Nigeria et le Soudan), aucun autre pays ne possède une distribution si inégale de ses ressources naturelles. La Russie a toutefois déjà un système d'accords bilatéraux.

### Stabilisation des revenus ?

Alors que les fluctuations dans les versements de péréquation sont normaux et tout à fait dans l'esprit du programme, la plupart des participants ont reconnu que le présent système comportait de l'incertitude. L'actuel processus de 42 mois et 7 rondes dans le calcul des paiements était une source majeure de cette incertitude. Les chocs causés par les informations obtenues des recensements quinquennaux ainsi que les variations dans l'économie ontarienne étaient aussi sujets de préoccupation. On était d'accord que la stabilisation ou le lissage des revenus devait être un objectif dans une formule améliorée de péréquation. Les gouvernements provinciaux ont besoin d'un minimum de certitude

s'ils sont pour prévoir correctement leurs finances. Toutefois, le niveau de garantie des revenus ne devraient pas être de 100% des projections de paiements initiales. De nombreux panelistes ont souligné le fait que le lissage des revenus pourrait imposer des coûts d'une nature différente s'il s'avérait que des paiements de péréquation lissés étaient contre-cycliques. Si par exemple 80% des versements projetés étaient payés immédiatement et que la balance l'était deux ou trois ans après, ces paiements pourraient arriver au mauvais moment dans le cycle économique. Ainsi, les paiements additionnels dus à une récession locale arriveraient trop tard.

#### Nécessité d'avoir un organisme permanent pour la péréquation :

Les participants étaient d'accord qu'il serait approprié de mettre sur pied un organisme permanent qui s'occuperait de péréquation. Une majorité de participants pensaient que le mandat de cette commission devrait être l'accumulation et l'analyse d'information. Cet organisme ferait le lien entre les trésoreries provinciales et le Ministère des Finances, s'occupant des détails techniques et s'assurant de la qualité des données. Il serait libre de publier des travaux d'analyse et de simulation. Un sujet important serait l'interaction de la formule de péréquation avec les autres paiements de transferts. Une fonction importante de cette commission serait la communication : disséminer de l'information sur la péréquation, en particulier son objectif et ses méthodes de calcul, au grand public. En effet, à plusieurs reprises il a été noté que le public canadien ne comprend pas le but ou le fonctionnement du programme de péréquation. Très peu de panelistes voulaient d'un organisme qui calculerait les paiements aux provinces. Un participant a noté que les bénéfices d'une petite équipe technique étaient substantiels, facilement identifiables et disponibles à relativement peu de coûts, alors que les bénéfices d'un organisme plus important, coûteux et sensible aux pressions politiques seraient probablement marginaux. Tous les participants ont insisté sur l'importance de l'indépendance d'un tel organisme.