

**Paiements de péréquation fiscale aux provinces
et formule de financement des territoires**

**Consultation du groupe de spécialistes chargé de
l'examen à l'Institut C. D. Howe, le 10 juin 2005
Observations du rapporteur**

Jack M. Mintz, président et chef de la direction, Institut C.D. Howe

RÉSUMÉ ET DISCUSSION

Paiements de péréquation fiscale aux provinces et formule de financement des territoires

Consultation du groupe de spécialistes chargé de l'examen à l'Institut C. D. Howe, le 10 juin 2005

Observations du rapporteur

Par Jack M. Mintz

Le 10 juin 2005, 41 participants à la consultation se sont réunis pour discuter du programme de paiements de péréquation fiscale aux provinces et de la formule de financement des territoires (FFT) du gouvernement du Canada. Je m'attarderai à quatre points dont il a été question pendant la journée, à savoir (i) l'objectif visé par le biais du Programme de péréquation et de la FFT, (ii) les mesures pertinentes qu'il faut prendre à cette fin, (iii) les aspects de la conception qu'il faut déterminer et (iv) le processus à élaborer pour concevoir les deux programmes.

1. Objectifs

Les participants ont, à juste titre, entamé les discussions en se demandant quels sont les objectifs visés dans la conception du Programme de péréquation. La péréquation devrait-elle servir à réaliser une plus grande équité horizontale permettant d'offrir aux Canadiens dont les ressources sont semblables les mêmes revenus, y compris la valeur des services gouvernementaux, peu importe où ils habitent? Le cas échéant, pourquoi ne pas remplacer le Programme de péréquation par des transferts aux particuliers qui pourraient ensuite déterminer, conformément au processus politique, l'affectation des ressources entre les biens et services publics et privés? Ou alors l'objectif du Programme de péréquation est-il de garantir que des services publics comparables sont offerts à des taux d'imposition raisonnables dans toutes les régions du Canada, ce qui nécessite d'affecter des crédits aux gouvernements?

Dans l'ensemble, pour la plupart des participants, l'objectif premier du Programme de péréquation et de la FFT est le deuxième, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit offrir des services comparables à des taux

d'imposition raisonnables. Ainsi, l'affectation de fonds directement aux gouvernements des provinces qui ne sont pas en mesure d'atteindre cet objectif est le but premier du Programme de péréquation.

2. *Mesure des besoins fiscaux ou des capacités fiscales*

Compte tenu de l'objectif du Programme de péréquation et de la FFT, les participants ont discuté de deux éventuelles démarches pour évaluer le droit, soit une fondée sur les besoins en matière de dépenses (démarche semblable à celle appliquée en Australie) et l'autre fondée sur la capacité fiscale (revenus comme dans le cadre de l'approche actuellement appliquée au Canada).

En règle générale, les participants se sont entendus sur le fait qu'une approche comportant certains éléments des besoins en matière de dépenses serait en principe adéquate. En particulier, le coût de la prestation des biens et services publics peut varier d'une région à l'autre du pays, spécialement en raison des différences dans la répartition selon l'âge et les taux de salaire. Le coût de la vie est particulièrement élevé dans le Nord et de fait la composante des dépenses joue un rôle important dans l'établissement des paiements en vertu de la FFT. Or, la plupart ont rejeté, pour des motifs pratiques, l'approche australienne. Ils estimaient que pour mesurer les besoins représentatifs en matière de dépenses par habitant, il faudrait supposer que toutes les provinces et les territoires offrent les mêmes biens et services, sans égard à l'autonomie provinciale et au gouvernement beaucoup plus décentralisé au Canada qu'en Australie. En outre, la mise en œuvre de l'approche fondée sur les dépenses serait très complexe et influencerait sur les décisions des provinces au chapitre des dépenses, ce qui influe sur les fonds qu'elles recevraient.

Par ailleurs, un consensus beaucoup plus important a été dégagé à l'égard de l'approche fondée sur la capacité fiscale aux fins du Programme de péréquation et de la FFT. Cependant, la définition de la capacité fiscale soulève certaines questions difficiles à régler.

On suppose habituellement que la capacité fiscale serait mesurée en fonction des revenus provinciaux par habitant. Une série de questions plus vastes pourraient toutefois être soulevées, notamment, la manière dont ces revenus devraient être mesurés. Par exemple, faudrait-il additionner les revenus et les mesurer en fonction du revenu provincial ou les mesurer conformément à l'approche actuelle en vertu du régime fiscal représentatif, c'est-à-dire mesurer

chaque assiette fiscale et taux d'imposition? Je reviendrai sur ce point, mais pour l'instant je tiens à aborder certaines questions plus trompeuses.

Premièrement, quelle est la méthode adéquate pour mesurer la capacité fiscale? Une première approche consisterait à adopter le produit national brut de la province en tant que mesure du revenu et de la capacité fiscale étant donné que certains taux d'imposition multipliés par la mesure du revenu produisent des revenus qui financent les biens et services publics dans la province. Cette façon de mesurer la capacité fiscale est l'assise de l'approche macro. Une deuxième approche consisterait à mesurer la capacité fiscale en définissant une certaine assiette fiscale théorique qui serait multipliée par un taux d'imposition normalisé. Le régime fiscal représentatif, qui utilise les assiettes fiscales actuelles à l'égard du revenu, des ventes et d'autres impôts et taxes, repose en fait sur cette approche. La troisième approche est assez différente, car elle serait fondée sur la mesure des mouvements de trésorerie utilisés pour financer les biens et services publics. Les mouvements de trésorerie diffèrent du revenu, car ils tiennent compte des opérations financières dans le cadre des ressources consacrées aux biens et services outre les revenus générés : les revenus peuvent être appliqués pour payer les biens et services, investir dans les actifs ou rembourser la dette et les provinces peuvent emprunter ou vendre des actifs aux fins des biens et services.

Peu importe l'approche, plusieurs difficultés persistent, la plus problématique étant le traitement des revenus tirés des ressources générés par les provinces. Les capacités fiscales varient considérablement en raison des différences au titre de la richesse des ressources détenues par les provinces qui n'est pas entièrement prise en compte dans les mesures du revenu. Certains revenus tirés des ressources, comme ceux d'Hydro, ne sont pas intégrés à la formule étant donné que la ressource appartient à une société d'État provinciale. De plus, au chapitre des ressources non renouvelables (pétrole, gaz et dépôts miniers), les provinces sont réputées recevoir des revenus du capital ponctuels, car le revenu présumé correspond à la vente d'un actif une fois la ressource extraite. La question des ressources naturelles n'est traitée de manière efficace ni dans l'approche macro ni dans le cadre du régime fiscal représentatif et des négociations ont été entamées au sujet du régime de péréquation depuis le choc du prix du pétrole dans les années 1970.

Une proposition intéressante visant à ne récupérer que 20 % des redevances issues des ressources en vertu du régime fiscal représentatif actuel

a suscité un débat considérable et n'a pas fait l'unanimité. Le motif sous-tendant la proposition repose sur le concept que si les ressources étaient privatisées, les provinces percevraient des revenus ne correspondant qu'à 20 % des redevances tirées des ressources naturelles. L'approche serait aussi pratique au plan politique, car aucune province ne perdrait les paiements de péréquation même si le gouvernement du Canada devrait en verser davantage.

Certains délégués ont soutenu que l'argument hypothétique susmentionné était trop au cas par cas. Premièrement, les provinces imposent davantage les revenus tirés des ressources que toute autre forme de revenu – si les ressources appartiennent à la province, les revenus réels qu'elle génère, et non un quelconque montant hypothétique, s'ajoutent à sa capacité fiscale. Deuxièmement, l'approche ne tient pas compte du fait que les revenus tirés des ressources non renouvelables ont un caractère de capital et n'incite pas les provinces à adopter une politique financièrement prudente. La mesure de la capacité fiscale selon les mouvements de trésorerie inciterait davantage les provinces à gérer leurs finances fiscales au fil du temps.

Les questions soulevées n'ont pas été réglées à l'unanimité. Il fallait consacrer plus de temps à l'étude des redevances et à leur lien avec la capacité fiscale. La question des mouvements de trésorerie n'a été qu'effleurée pendant les discussions.

Même si les revenus tirés des ressources ont soulevé certaines questions très difficiles dans l'optique de la péréquation, d'autres questions ont été abordées, certaines brièvement, seulement.

- L'impôt foncier soulève des questions relatives au loyer économique, en raison de l'agglomération de gens aux endroits recherchés. En théorie, les avantages de vivre dans de grandes régions urbaines seront capitalisés dans les prix de l'immobilier, offrant ainsi une assiette fiscale plus importante permettant aux provinces et aux municipalités de prélever des impôts fonciers fondés sur la valeur marchande ou sur une approximation. Il semble donc qu'il serait opportun d'inclure la valeur des propriétés dans la mesure de la capacité fiscale au plan des richesses, ce qui n'aurait aucun lien avec le revenu.
- Les droits d'utilisation ou les impôts sur les prestations seraient inclus à titre de revenu assujetti à péréquation s'ils sont réputés une solution

aux pouvoirs d'imposition générale. Or, on pourrait soutenir que les droits sont un paiement pour les prestations reçues par l'utilisateur de sorte que c'est le coût des services publics, et non les droits d'utilisation, qui devrait être assujéti à péréquation. Le sujet a fait l'objet d'une brève discussion seulement et les participants n'ont pas émis d'opinion à cet égard. Pourtant, il soulève une question importante. Par exemple, ainsi que mentionné ci-haut, les redevances tirées des ressources et le droit de coupe peuvent être considérés comme étant des droits d'utilisation versés par les entreprises pour avoir le droit d'extraire des minéraux ou d'abattre des arbres appartenant aux gouvernements provinciaux. On pourrait envisager de les exclure tout à fait de la formule de la péréquation. L'autre approche consiste à les inclure totalement, étant donné que le gouvernement peut utiliser les redevances ou les impôts pour générer des revenus qui ajoutent à leur capacité fiscale de fournir des services publics, ce qui me semble plus raisonnable.

- De manière générale, les participants semblaient s'entendre sur le fait que la norme des 10 provinces convenait davantage que celle des 5 provinces pour déterminer la répartition. La norme des 5 provinces servait à réduire le coût du programme. Une possibilité qui mérite d'être envisagée est de limiter les paiements à un certain ratio, par exemple, 80 % de la norme des 10 provinces plutôt que d'obtenir un résultat fiscal semblable en excluant certaines provinces de la détermination de la norme nationale. Cette façon de procéder aurait l'avantage de réduire les récupérations fiscales qui ont un effet incitatif sur les décisions des provinces.
- La période choisie pour déterminer les crédits de péréquation n'a pas besoin d'être limitée à un an; il est possible d'établir des crédits provinciaux à ratio fixe sur plusieurs années. Pendant cette période, le système fonctionne selon une formule de partage des revenus, les montants ne variant qu'en fonction du total des montants alloués. Comparativement à une approche d'une année sur l'autre, une période plus longue permet d'apaiser les fluctuations des paiements. Cependant, plus la période est longue, plus les révisions qui s'imposent au début d'une nouvelle période sont importantes si les

tendances séculaires des taux de croissance laissent entendre qu'une province pourrait recevoir une part considérablement plus différente.

3. Questions relatives à la conception

La conception du Programme de péréquation doit reposer sur une série raisonnable de critères, notamment :

Objectifs en matière de redistribution : Conformément à l'objet du Programme, la répartition doit être équitable de manière à aider les provinces à offrir à leurs contribuables des services publics comparables à un coût raisonnable.

Efficiences : Le mécanisme doit faire en sorte de perturber le moins possible les décisions en matière d'affectation des ressources pour réaliser les avantages nets les plus importants que possible.

Transparence : Le système doit être transparent afin que les électeurs soient en mesure de comprendre comment le Programme fonctionne.

Prévisibilité et stabilité : La répartition doit permettre aux provinces de recevoir des revenus plus stables et prévisibles à des fins de planification.

Le régime fiscal représentatif a été la cible de plusieurs critiques. Premièrement, en concevant un programme qui redistribue les richesses, un taux de récupération fiscale de 100 % incite moins les provinces à développer leur économie et n'est, de toute évidence, pas très logique. Spécifiquement, l'assiette fiscale par habitant des provinces bénéficiaires dont l'économie est florissante augmenterait et celles-ci perdraient leurs droits à péréquation, ce qui pourrait compromettre leur budget. Un programme social doit équilibrer, d'une part, les objectifs en matière de redistribution et, d'autre part, la rentabilité des décisions perturbatrices et il est peu probable qu'un taux de récupération de 100 % soit optimal. Deuxièmement, le régime fiscal représentatif est trop complexe et mine ainsi la transparence. Troisièmement, même si dernièrement le Programme a permis de réduire les fluctuations des revenus reçus par les provinces, les paiements effectués n'étaient pas prévisibles, car ils ont fait l'objet de plusieurs rajustements, y compris pendant l'année budgétaire.

Même si aucun consensus n'a été dégagé, certains participants étaient en faveur d'une approche plus simple à l'égard de la péréquation, par exemple, l'approche macro. En vertu de cette approche, comme l'a expliqué en détail l'un des conférenciers, la répartition serait fondée sur la différence entre l'assiette fiscale par habitant nationale et provinciale multipliée par deux facteurs, à savoir la population de la province et un taux d'imposition exprimé sous forme d'un ratio total des revenus fiscaux de toutes les provinces – assiette fiscale totale. L'assiette fiscale pourrait simplement correspondre au revenu brut privé et public (p. ex., le PIB) qui est moins assujéti à la détermination stratégique. Il serait possible de rajuster la formule en fonction des besoins en pondérant la population autrement. Il serait même possible de choisir d'abaisser le taux de récupération de 100 % en permettant d'utiliser seulement une partie de la différence dans les assiettes fiscales par habitant pour déterminer les paiements de péréquation.

La question à savoir si le total des paiements de péréquation versés à toutes les provinces ne témoigne plus du degré d'iniquité actuel des capacités fiscales est de moins en moins évidente. Ainsi que l'ont démontré les résultats, les capacités fiscales entre les provinces tendent vers la moyenne nationale (mis à part en Alberta).

De plus, en fixant le montant global comme cela s'est dernièrement fait, les provinces se querelleront au sujet des parts des crédits – si on en donne moins à une province, on en donne plus à l'autre. Cela pourrait entraîner des négociations assez difficiles reposant sur une situation gagnant-perdant pour les provinces à l'égard desquelles a part des crédits est déterminée indépendamment d'un paiement global fixe. Le fait de permettre aux négociations d'influer sur la quantité totale (selon une approche fondée sur des principes) produirait un contexte plus propice aux négociations.

4. *Processus*

Le recours à une commission consultative permanente soulève une foule de questions relativement à la gouvernance. Qui constituerait l'organisme? Quel en serait le rôle? Quelle information serait mise à la disposition de la commission qui serait indépendante des gouvernements? Les délégués étaient plutôt tièdes à l'égard de la création d'un organisme distinct à moins qu'il ne s'agisse que d'un organisme purement technique dont le rôle serait d'aviser les gouvernements et

d'informer le public. Un organisme du genre serait une tribune utile pour régler les problèmes que les élus auraient de la difficulté à dévoiler en public.

Le Régime de pensions du Canada a été cité en tant que modèle, car le RPC est un programme fédéral-provincial dont la législation le régissant ne peut être modifiée sans l'approbation du gouvernement du Canada et d'au moins deux tiers des provinces représentant deux tiers de la population. Étant donné que le gouvernement du Canada assume le coût du fonctionnement du Programme de péréquation, les règles devraient continuer à relever de la responsabilité ministérielle fédérale. Pour un modèle de RPC avec contrôle provincial, l'approche en matière de financement serait bien différente, les provinces devraient verser des cotisations à un fonds de fiducie, ce qui aurait pour effet qu'une province ferait des paiements directs aux autres, à l'instar de ce qui se fait en Allemagne.