

FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES (FFT)

**RAPPORT SOMMAIRE
LA TABLE RONDE DU GROUPE D'EXPERTS
TENUE À YELLOWKNIFE
LE 25 AOÛT 2005**

Préparé par

**M. James Feehan
Professeur d'économie
Memorial University**

Le 31 août 2005

Table ronde sur la formule de financement des territoires (FFT)

Introduction

La Table ronde sur la FFT a eu lieu le 25 août dernier à l'Hôtel Explorer à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest. L'honorable Peter Lougheed a présidé la Table ronde. Les cinq membres du Groupe d'experts étaient tous présents. Il y avait environ 30 participants des trois territoires, à savoir le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, dont des représentants des Premières nations, des organisations autochtones, du milieu universitaire et du secteur privé ainsi que des hauts fonctionnaires des gouvernements. Il y avait également des observateurs de l'extérieur des territoires.

Après la prière inaugurale faite par Michel Paper, un aîné de la Première nation Dene de Yellowknife, un membre du Groupe, M. Mike Percy, a expliqué le déroulement de la Table ronde. Par la suite, M. Al O'Brien, le président du Groupe, a brièvement passé en revue le mandat du Groupe et a mis en lumière les enjeux clés associés à la FFT à l'égard desquels le Groupe sollicitait les conseils des participants. Pour compléter le résumé de M. O'Brien, un résumé d'une page du mandat et des enjeux clés a été remis aux participants. Voici les principaux enjeux cernés.

- Les perspectives de développement économique dans le Nord du Canada et l'incidence qu'elles ont sur les besoins des territoires.
- Les indicateurs des tendances au plan des coûts de la prestation des services dans le Nord.
- La mesure des besoins en dépenses et de la capacité de générer des revenus.
- Les principes sur lesquels reposent les décisions en matière de répartition.
- La stabilité et la prévisibilité des paiements.
- La gouvernance – une commission permanente ou un autre mécanisme.

Structure de la Table ronde

Après le survol de M. O'Brien, M. Lougheed a ouvert la discussion. La structure de base de la Table ronde reposait sur quatre séances comme suit.

Séance 1. Les perspectives de développement économique dans le Nord du Canada

Cette séance a été inaugurée par M. Kelvin Ng, président de NG North Inc. et ancien vice-premier ministre et ministre des Finances du gouvernement

du Nunavut. M. Ng a souligné les perspectives de développement significatives des T. du N.-O., par exemple, le pétrole et le gaz et les diamants, ainsi que les hauts niveaux d'exploration au Yukon et au Nunavut. Il a suggéré de se pencher sur les obstacles à la réalisation de ces développements au plan de l'infrastructure sociale et des ressources humaines et sur l'incidence sociale, culturelle et économique de ces développements. Il a posé une question générale, à savoir comment la FFT pourrait permettre de relever ces enjeux liés au développement.

Séance 2. Formule de financement des territoires

Cette séance a été inaugurée par M^{me} Kathleen LeClair, coordonnatrice de la FFT au sein du secrétariat du Groupe et ancienne haut fonctionnaire du ministère des Finances du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. M^{me} LeClair a fait un bref survol de la FFT, de sa situation actuelle et du nouveau régime de financement instauré en octobre 2004. Elle a mentionné qu'étant donné que le financement total sera déterminé au préalable au cours des prochaines années, l'une des questions importantes à l'égard de laquelle le Groupe devait conseiller le gouvernement du Canada portait sur la manière de partager ce financement entre les trois administrations territoriales. Elle a exhorté les participants à faire des commentaires sur cette question et sur les enjeux connexes, par exemple, la mesure des besoins et les principes qu'il faudrait respecter.

Séance 3. Questions du Groupe d'experts

Cette séance a été inaugurée par M. Mike Percy, doyen de la School of Business de l'University of Alberta, et membre du Groupe d'experts. M. Percy a brièvement indiqué certains aspects précis de la FFT sur lesquels le Groupe souhaitait recevoir des conseils. Il a notamment soulevé les questions de la mesure des revenus, de l'application de l'Assiette des dépenses brutes (ADB) comme mesure des besoins budgétaires des administrations territoriales, de la manière de faire en sorte que la FFT soit plus stable et prévisible et de l'établissement éventuel d'une forme d'organisme et de commission consultatif pour assurer la gouvernance de la FFT.

Séance 4. Développement économique et FFT

À l'instar de la première séance, M. Kelvin Ng a inauguré cette séance. Il a souligné que le point de mire de cette séance était semblable à celui de la première séance de la journée, mais qu'il était davantage question du rôle de la FFT dans le développement économique plutôt que de la question plus vaste du développement économique en général.

Dans le cadre de chacune des séances, après les brèves remarques préliminaires

visant à amorcer les discussions, le président de la Table ronde a ensuite ouvert la discussion.

Même si les thèmes des quatre séances étaient distincts, une bonne partie de la discussion s'est chevauchée. Ce chevauchement témoignait notamment des liens inhérents entre les thèmes, bien que le poids des sujets abordés variait d'une séance à l'autre. Néanmoins, compte tenu du fait que de nombreuses opinions et préoccupations se sont répétées d'une séance à l'autre, il nous semble pertinent d'en dresser une liste sans les attribuer ou les limiter directement à une seule séance ou un seul thème. Cette liste fait l'objet de la prochaine section.

Messages clés issus des discussions

Voici les principales questions / les principaux commentaires qui ont été soulevés à la Table ronde. La plupart du temps, elles l'ont été dans plus d'une séance et elles se chevauchaient dans une certaine mesure. L'ordre est arbitraire et ne reflète en rien un rang quant à l'importance relative. De plus, le résumé de chacune des questions vise à donner une idée des opinions émises, mais ne veut pas dire qu'il y a nécessairement eu consensus à l'égard de tous les points.

- Le financement des territoires est insuffisant pour supprimer les obstacles

Certains participants ont émis l'opinion que, malgré le potentiel énorme du Nord, il y a de nombreux obstacles qui empêchent de réaliser ce potentiel et de garantir que les habitants du Nord, en particulier les Autochtones, ont la capacité d'y participer à part entière. Le financement des territoires était réputé fournir traditionnellement des fonds pour maintenir les administrations territoriales et leurs services publics usuels, mais être insuffisant pour permettre aux territoires de progresser davantage.

- Éducation et formation

Une question récurrente et très soulignée qui est étroitement liée à l'enjeu consistant à supprimer les obstacles portait sur les besoins en matière d'éducation et de formation. Malgré les progrès réalisés à ce chapitre, le manque d'éducation et de formation a été recensé comme un obstacle de taille au développement socioéconomique et comme un obstacle particulièrement difficile pour les Autochtones. Certains participants ont souligné la nécessité d'offrir plus de cours de niveau postsecondaire et de formation, de réaliser un meilleur rendement au niveau des études secondaires et d'avoir plus d'enseignants autochtones.

- Diversité des territoires

Certains participants ont souligné que les trois territoires sont différents à bien des égards importants. Les enjeux et le potentiel varient entre les trois tout comme la capacité des administrations territoriales. Au moins une personne a laissé entendre que la capacité de participer au développement économique variait d'un territoire à l'autre et qu'elle était liée au pourcentage d'Autochtones dans chaque territoire. Même au sein des territoires, l'écart pouvait être assez significatif; un participant estimait qu'il y avait une différence énorme entre Yellowknife et le reste des Territoires du Nord-Ouest.

- Nécessité d'une vision nordique

Une question plus générale portait sur la notion que la FFT devait être élaborée et conçue pour témoigner d'une vision pour le Nord. Or, les participants avaient l'impression que le gouvernement du Canada n'avait pas une vision du genre ou que les visions étaient concurrentes à Ottawa. La vision qui conviendrait devrait viser à envisager que l'aide apportée à la région du Nord s'inscrit dans le cadre d'un exercice national et que le Nord ne devrait pas être considéré comme un mécanisme à l'avantage principal ou exclusif du sud du Canada. Un participant a ajouté que les habitants du Nord, par l'entremise de leur administration respective, devrait avoir le dernier mot au chapitre du rythme et de la nature du développement économique et l'assurance de participer aux avantages qui en découlent.

- Facteurs de coût et financement des territoires

Certains participants à la Table ronde estimaient que la formule de financement des territoires ne prenait pas en compte les coûts considérablement plus élevés de la prestation des services publics dans le Nord. Cette situation est attribuable aux coûts beaucoup plus élevés du transport des biens et services vers le Nord, du coût en cause pour attirer les ressources humaines requises et du coût supérieur de la prestation des services sociaux nécessaires et de la fourniture de l'infrastructure connexe. Un participant a mentionné que la Taxe sur les produits et services imposée sur certains produits dans le Nord peut dépasser le prix intégral du même produit dans le sud de l'Ontario. À la lumière de ces préoccupations, un autre participant a demandé si le Groupe d'experts pourrait faire des recommandations quant à la pertinence du montant total du financement des territoires que le gouvernement du Canada a annoncé.

- Récupérations fiscales / Conservation des revenus autonomes

Certains participants ont suggéré que la FFT devrait permettre aux administrations territoriales de conserver une plus grande part des revenus autonomes, spécialement ceux provenant des ressources naturelles, afin d'accroître leur capacité de combler les besoins en matière de développement et d'infrastructure. Il a été souligné que le gouvernement du Yukon a conclu avec le gouvernement du Canada une entente de partage des revenus tirés des ressources naturelles, mais que la part conservée par le territoire était très petite.

Tout comme la récupération des revenus tirés des ressources naturelles a été critiquée, l'existence d'une « double récupération » au Yukon a été soulevée. Il arrive qu'une administration territoriale transfère des fonds à une administration autochtone; le financement accordé par le gouvernement du Canada à l'administration autochtone est alors réduit. Il pourrait s'agir d'une double récupération, peut-être même d'une récupération intégrale (100 %). Pour régler cette anomalie, un participant a suggéré d'exempter ou d'abriter dans la FFT tous les transferts de fonds des administrations territoriales aux administrations autochtones.

- ADB et besoins en dépenses

Avant le nouveau régime annoncé en 2004, l'approche appliquée pour déterminer le financement des territoires consistait à préciser un montant monétaire des besoins reposant sur une mesure historique connue sous le nom d'ADB (Assise des dépenses brutes) et ensuite de déduire de ce montant les revenus autonomes des administrations territoriales et certains autres transferts fédéraux. L'écart en résultant correspondait au montant du financement des territoires. Les subventions au titre de la FFT étaient déterminées séparément pour chaque administration territoriale. De nombreux participants à la Table ronde ont critiqué l'ADB, et ce pour deux raisons. Premièrement, l'ADB est fondée sur les résultats d'une enquête sur les dépenses de 1982-1983 qui n'ont pas été depuis mis à jour de façon convenable; malgré les divers rajustements apportés au fil du temps, l'ADB a perdu de son exactitude pour mesurer les besoins actuels en dépenses. Deuxièmement, l'ADB n'est pas suffisante ni pour appuyer les grands développements économiques prévus dans le Nord ni pour contourner les obstacles sociaux et économiques auxquels font face les habitants des territoires.

Bien qu'il ait été souligné que l'estimation des besoins en dépenses

poserait des défis, plusieurs personnes étaient d'avis qu'il fallait procéder à un examen approfondi de la méthode de calcul de l'ADB et que cette mesure devrait être la base de l'éventuelle formule de financement des territoires.

- Enveloppe fixe

À divers moments, des préoccupations ont été manifestées au sujet de l'intention du gouvernement du Canada d'instaurer une affectation annuelle fixe (fondée sur un montant initial majoré de 3,5 % par année) pour les trois administrations territoriales. Les participants estimaient que la majoration annuelle de 3,5 % n'était pas suffisamment élevée, compte tenu des facteurs de coût que connaissent les gouvernements dans le Nord. Certains participants étaient opposés à l'idée de regrouper le financement dans une enveloppe et étaient d'avis qu'il fallait aborder le financement de chaque territoire séparément. Ces opinions étaient, en partie, liées aux effets de l'interaction qui auraient tendance à se manifester par suite de l'instauration d'une règle d'affectation du financement total déterminé au préalable. Autrement dit, en vertu de l'enveloppe fixe, si les droits d'un territoire devaient augmenter considérablement (par exemple, en raison d'une chute de ses revenus autonomes), le financement des deux autres territoires augmenterait alors moins ou diminuerait peut-être même.

En outre, certains intervenants ont mentionné la présentation conjointe faite par les administrations territoriales au Groupe d'experts. Ils ont souligné que huit principes sous-tendant la FFT initiale étaient expliqués dans la présentation conjointe et ont soutenu que l'approche de l'enveloppe fixe du gouvernement du Canada ne respectait que quelques-uns de ces principes.

- Une commission

Des opinions diverses ont été exprimées quant au bien-fondé de l'établissement d'une commission ou d'un autre mécanisme pour conseiller ou déterminer les futures affectations et les futurs rajustements à la FFT et la péréquation. Un participant a indiqué que les discussions intergouvernementales portent, habituellement, surtout sur le programme de péréquation et que la création d'une commission permettrait de garantir que la FFT fera l'objet d'un examen adéquat. Par contre, certains intervenants hésitaient à établir une autre structure bureaucratique qui pourrait faire obliquer le débat ou l'éloigner du processus politique. Pour un autre, la nécessité d'établir une commission serait en partie fonction de ce que recommanderait le Groupe d'experts. Par exemple, une recommandation préconisant une formule fondée sur les besoins pourrait exiger la création

d'une commission ou d'une autre institution quelconque pour étudier et déterminer les divers degrés de besoins. Un autre participant a laissé entendre qu'il faudrait à tout le moins mettre en place un mécanisme de règlement des conflits pour uniformiser les règles du jeu entre le gouvernement du Canada et les administrations territoriales.

- La FFT par rapport aux autres programmes de transfert

Plusieurs personnes se préoccupaient du fait que les autres programmes de transfert, intergouvernementaux et aux particuliers, reposaient sur une formule par habitant égale à l'échelle nationale. Elles ont indiqué que c'était inadéquat, car les coûts sont beaucoup plus élevés dans les territoires. Par exemple, le même Transfert canadien en matière de santé calculé par habitant ne produirait pas le même niveau de soins de santé dans le Nord et la rente de Sécurité de la vieillesse normalisée y a un pouvoir d'achat considérablement moindre. Ainsi, si ces autres programmes fondés sur une formule par habitant n'étaient pas rajustés, il faudrait alors structurer la formule de financement des territoires de manière à neutraliser ces désavantages.

- Autonomie gouvernementale des Autochtones et dévolution

Certains participants ont recommandé que le Groupe d'experts prenne en compte le fait qu'il y aura bientôt dévolution pour les Territoires du Nord-Ouest et que d'autres ententes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones seront bientôt conclues. En raison de ces changements au titre de la gouvernance et des changements connexes dans les responsabilités de la gestion des dépenses, il faudra intégrer au futur mécanisme d'affectation en vertu de la FFT un degré de souplesse.

Conclusion

Les participants ont reconnu que certaines des questions soulevées à la Table ronde dépassaient le mandat du Groupe d'experts. Cependant, ils semblaient s'entendre sur le fait que tous les points abordés étaient directement pertinents à ce mandat ou importants dans la mesure où ils permettaient de comprendre le contexte dans lequel évolue la région du Nord, contexte que le Groupe d'experts devrait prendre en compte dans la formulation de ses conseils.