

**Rapport sur
l'atelier du groupe d'experts sur la péréquation et la formule de
financement des territoires**

Hôtel Minto Place
Ottawa (Ontario)
3 juin 2005

Présents :

Al O'Brien, président
Fred Gorbet, membre
Robert Lacroix, membre
Elizabeth Parr-Johnston, membre
Mike Percy, membre

Le Secrétariat du groupe d'experts

Participants universitaires :

Serge Coulombe, animateur
Bev Dahlby
Jean-Yves Duclos
Jim Feehan
Paul Hobson
Michael Smart
Tracy Snoddon
François Vaillancourt
Sam Wilson

Rapport rédigé par Bev Dahlby

Résumé des discussions

Il y a eu consensus, parmi les économistes universitaires ayant assisté à la réunion, selon lequel le régime fiscal représentatif (RFR) doit être conservé à titre de fondement de l'actuelle formule de péréquation, mais en y apportant d'importantes modifications. L'on s'inquiète des problèmes pratiques et conceptuels résultant de la mise en oeuvre d'une composante de la formule de péréquation fondée sur les besoins, qui tiendrait compte des différences démographiques et des différences de coûts entre les provinces. Personne n'a préconisé une macroformule, étant donné que l'utilisation d'une macrovariable unique, comme le produit provincial brut par habitant ou le revenu des particuliers par habitant ne constituerait pas un reflet fidèle des pratiques fiscales et de la capacité financière des provinces. Même s'ils appuient un RFR, les participants estiment en général que d'importantes révisions doivent être apportées à la formule actuelle. Ils ont fortement exprimé le souhait de revenir à un système fondé sur une formule et permettant de susciter l'adhésion des provinces et du gouvernement fédéral envers une série de règles relativement stables régissant les paiements de péréquation.

Il a été signalé que les revenus tirés de ressources naturelles font l'objet d'un traitement spécial depuis longtemps dans le cadre du programme de péréquation et qu'un certain nombre de rapports de comités et de groupes de travail ont recommandé que seulement 20 % à 50 % des revenus tirés de ressources naturelles soient inclus dans la formule de péréquation. Parmi les arguments en faveur de cette inclusion partielle des revenus tirés de ressources naturelles, mentionnons la nécessité d'établir pour les provinces les incitatifs appropriés pour développer les ressources naturelles qu'elles contrôlent et dont elles établissent les prix, la volonté de réduire l'instabilité des paiements de péréquation, et le besoin de rendre le programme de péréquation « abordable » étant donné qu'il est financé au moyen des impôts fédéraux et que l'assiette fiscale fédérale ne correspond pas exactement à l'assiette des revenus tirés de ressources naturelles qui donne lieu aux droits à péréquation. L'inclusion partielle des revenus tirés de ressources naturelles signifie que la péréquation intégrale de la capacité financière dans l'ensemble des provinces n'est pas possible, ce qui entraîne des écarts d'avantages financiers nets pour les particuliers de provinces différentes. Il n'a pas été possible de faire le consensus à savoir ce qui constitue des écarts acceptables au chapitre des impôts et des services provinciaux.

Il a aussi été signalé qu'il existe une grande variation du degré de péréquation dans d'autres fédérations à l'échelle de la planète, passant d'un très ferme engagement d'uniformité des impôts et des services en Allemagne, à l'absence totale d'un programme de péréquation en bonne et due forme aux États-Unis. Les variations du degré de péréquation financière parmi les fédérations sont le reflet de leur cohésion politique et sociale. En ce sens, le niveau de péréquation constitue en bout de ligne une question « politique » qu'une fédération doit régler en fonction des valeurs que partagent ses membres et de sa conjoncture économique. Quant au niveau réel de péréquation au Canada, il a été signalé qu'il faut tenir compte des effets de péréquation d'autres programmes comme le transfert canadien en matière de santé (TCS) au moment d'établir le niveau total de péréquation.

Un résumé plus détaillé de la discussion au sujet des trois principaux thèmes de la péréquation est présenté ci-après.

Thème 1 : Répartition fondée sur les principes

Le régime fiscal représentatif

Le programme de péréquation vise à permettre aux provinces de fournir des services publics raisonnablement comparables à des niveaux d'imposition aussi raisonnablement comparables, et non à redistribuer le revenu parmi les particuliers. En conséquence, un système qui transfère des fonds aux provinces en fonction de leur capacité financière est opportun. Il y a eu consensus selon lequel le régime fiscal représentatif (RFR) constitue la bonne façon de déterminer l'attribution des paiements de péréquation, même si d'importants rajustements doivent y être apportés.

Il a été signalé que le RFR représente peut-être la seule façon de réaliser les objectifs de la péréquation établis aux paragraphes 36(1) et 36(2) de la Loi constitutionnelle, et que l'une de ses principales caractéristiques consiste à tenter de refléter les pratiques fiscales réelles des provinces. Le RFR constitue également un bon fondement de la péréquation au Canada, étant donné que les administrations provinciales ont d'importants pouvoirs fiscaux. À l'opposé, le RFR est moins important en Australie, où les besoins servent explicitement à déterminer les paiements de péréquation, étant donné que les pouvoirs fiscaux des états australiens sont beaucoup moins étendus.

Certains ont dit craindre que la formule du RFR biaise les décisions financières des provinces, qui pourraient être tentées de « déjouer » le régime à leur avantage, même si l'ampleur de ces facteurs incitatifs n'a pas été établie de manière concluante.

Il n'y a pas eu consensus à savoir si, oui ou non, l'actuelle norme des cinq provinces ou si une norme des dix provinces doit constituer le fondement de la péréquation, étant donné que cette question est intimement liée au traitement, selon la formule, des revenus tirés de ressources naturelles non renouvelables. (La discussion à ce sujet est abordée plus loin dans le document.)

Macroformules

Aucune macroformule n'a été préconisée étant donné que l'utilisation d'une macrovariable unique, comme le produit provincial brut par habitant ou le revenu des particuliers par habitant ne constituerait pas un reflet fidèle des pratiques fiscales et de la capacité financière des provinces. Il a également été signalé qu'une macroformule pourrait elle aussi avoir un effet dissuasif en ce qui a trait aux taux d'imposition et aux politiques sur le développement économique.

Une composante axée sur les besoins

Certains craignent les problèmes pratiques et conceptuels de la mise en oeuvre d'une composante de la formule de péréquation fondée sur les besoins, qui tiendrait compte des différences démographiques et des différences de coûts entre provinces. Il est difficile de définir les besoins, par opposition aux dépenses réelles consacrées aux programmes, et la variation des dépenses d'une province à l'autre peut traduire des préférences et des priorités différentes, plutôt que des besoins. Les différentiels de coûts posent d'autres problèmes. Avec certains indicateurs des besoins et en appliquant les moyennes provinciales des salaires et des traitements comme indice des coûts, l'Ontario pourrait avoir droit à des paiements de péréquation. Il a aussi été signalé qu'une formule fondée sur les besoins pourrait devenir très compliquée, étant donné qu'un nombre croissant de facteurs pourraient être ajoutés afin de tenir compte des besoins particuliers de chacune des provinces. Certains craignent aussi qu'une composante axée sur les besoins incite les provinces à adopter des politiques réglementaires et financières qui feraient augmenter leurs droits à péréquation.

Il a toutefois été reconnu que la formule de financement des territoires doit être fondée sur les besoins, étant donné que les territoires ont une capacité relativement peu élevée de produire des revenus fiscaux. L'approche australienne en matière de péréquation, où les besoins constituent une composante majeure de la formule de péréquation, pourrait bien fonctionner pour les territoires, mais pas pour les provinces canadiennes, qui ont des pouvoirs fiscaux bien plus élevés que les états australiens ou que les administrations territoriales canadiennes. Un certain appui a été exprimé pour l'incorporation dans la formule de financement des territoires du coût plus élevé de la prestation des services dans le Nord canadien.

Autres questions

Il a été question des problèmes de mesure d'assiettes fiscales données aux termes de la formule du RFR. L'utilisation de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers par province a été avancée comme solution de rechange à l'actuelle approche stratifiée de l'assiette de l'impôt provincial sur le revenu, étant donné qu'elle serait beaucoup plus simple et qu'elle donnerait lieu à des droits à péréquation à peu près semblables. Il a été brièvement question des problèmes de mesure de l'assiette de l'impôt foncier, sans résultats concluants.

Une discussion a visé à déterminer si la formule du RFR doit être utilisée pour calculer le total de la péréquation ou pour attribuer un montant fixe de péréquation déterminé selon un autre moyen. Certains considèrent la division de l'attribution des droits de péréquation et du niveau de péréquation comme étant fondamentalement incohérente. D'autres estiment qu'il y aurait lieu d'utiliser le RFR pour déterminer l'attribution des droits de péréquation et pour utiliser certains autres facteurs, comme l'abordabilité pour le gouvernement fédéral, afin de déterminer le montant total de la péréquation. En ce qui a trait à la répartition de l'écart entre le niveau de financement

selon le RFR et le montant disponible pour la péréquation, il a été avancé qu'une formule d'attribution selon un montant égal par habitant serait pertinente.

La possibilité d'utiliser une approche hybride macro-RFR a été soulevée. Il a été signalé que le revenu des particuliers sert implicitement comme assiette de certains impôts. Un RFR simplifié n'utilisant que cinq ou six assiettes et une mesure approximative des autres assiettes qui ne peuvent être mesurées comme il se doit dans le cadre du régime actuel ont aussi été proposés.

Aucun appui n'a été exprimé pour un régime comportant de multiples normes de péréquation, même si selon le régime actuel, chacune des provinces est assujettie à péréquation selon une norme différente, étant donné que les ententes distinctes créent des normes différentes.

Tous s'entendent pour dire que nous avons besoin d'une formule efficace et durable. Les provinces et le gouvernement fédéral doivent s'engager à respecter une formule. Le problème consiste à concevoir un régime d'arrangements financiers acceptables pour les provinces comme pour le gouvernement fédéral. Un régime fondé sur une formule comme le RFR serait plus susceptible de susciter l'adhésion et d'assurer la stabilité qu'un système négocié fondé sur des chiffres, comme le transfert canadien en matière de santé.

Enfin, il a été signalé que d'autres programmes de transferts fédéraux, comme le transfert canadien en matière de santé et le partage des revenus tirés de la taxe fédérale d'accise sur l'essence, aident aussi à assurer la péréquation de la capacité financière des provinces.

Thème 2 : Prise en considération des ressources naturelles

Les revenus tirés de ressources naturelles constituent un important facteur de péréquation, parce qu'ils ne sont pas distribués également d'une province à l'autre, ce qui entraîne de grandes variations de la capacité financière. Pendant la majeure partie de l'histoire du programme de péréquation toutefois, les ressources naturelles ont été traitées différemment des autres sources de revenus. Depuis 1958, les revenus tirés de ressources naturelles ont été traités de la même façon que tous les autres revenus seulement sept années et, pendant les cinq premières années, il n'en était carrément pas tenu compte. Il serait historiquement cohérent de continuer à traiter les revenus tirés de ressources naturelles différemment des autres sources de revenus fiscaux des provinces.

Divers rapports et études ont soutenu que seulement 20 % à 50 % des revenus tirés de ressources naturelles devraient être inclus dans la formule de péréquation. Un certain nombre d'arguments ont été avancés pour n'inclure qu'une partie des revenus tirés de ressources naturelles :

- La nécessité d'inciter les provinces à développer efficacement leurs ressources naturelles et à ne pas les offrir à un prix trop bas. Historiquement, les provinces ont

offert leurs ressources à des prix trop bas afin de créer de l'emploi, ce qui a mené au développement non économique de certaines ressources et à une détérioration excessive de l'environnement. Certains soutiennent que les ressources hydroélectriques du Québec pourraient valoir autant que le pétrole de l'Alberta, mais que leur prix trop bas entraîne des pressions excessives sur leur développement et cause des problèmes environnementaux. Il a toutefois été signalé que les dividendes d'Hydro-Québec sont entièrement inclus dans la formule de péréquation.

- La question pratique du caractère abordable. La péréquation est financée au moyen des impôts fédéraux, et l'assiette fiscale fédérale n'inclut pas les redevances provinciales qui donnent lieu aux droits à péréquation. Autrement dit, si les revenus du gaz et du pétrole de l'Alberta étaient entièrement inclus dans la péréquation, les résidents de l'Ontario seraient lourdement imposés afin de couvrir les paiements de péréquation versés aux autres provinces qui n'ont ni gaz ni pétrole.
- Les écarts de « qualité » des ressources naturelles. Ceux-ci entraînent une fluctuation des rentes économiques que produisent les ressources, et les écarts de qualité ne sont pas entièrement pris en considération dans le cadre du régime actuel. (Ainsi, le champ pétrolier moyen de la Saskatchewan ne produit pas la même rente économique que le champ moyen de l'Alberta.) Les écarts de qualité des ressources ont créé des pressions en faveur d'une définition très étroite des assiettes des ressources naturelles, ce qui a entraîné un problème de rétrotaxation (c.a.d. un taux de récupération excessif des revenus énergétiques dans les calculs de péréquation).
- Le fait que les redevances tirées de ressources naturelles soient des impôts liés à l'origine des revenus et que les revenus tirés de ressources naturelles soient instables en raison des fluctuations des prix mondiaux.
- La propriété provinciale des ressources naturelles. Cela entraîne un traitement différent de celui des autres assiettes fiscales, étant donné que « les gouvernements ne peuvent pas s'imposer l'un l'autre ».

Nonobstant ces arguments en faveur d'un traitement spécial des revenus tirés de ressources naturelles, au moins un participant a soutenu qu'aux fins d'efficacité et de neutralité, toutes les sources de revenu doivent être traitées de la même manière par souci d'équité et qu'un taux d'inclusion de 70 % devrait s'appliquer à toutes les sources de revenu.

Plusieurs propositions en faveur de la modification du traitement des revenus tirés de ressources non renouvelables ont été avancées :

- Les dépenses provinciales consacrées au développement des ressources naturelles, l'infrastructure afférente, et le coût environnemental de l'extraction des ressources naturelles devraient être déduits des revenus tirés de ressources naturelles qui sont inclus dans le programme de péréquation.
- La mesure des revenus tirés de ressources naturelles selon le flux de trésorerie, en déduisant les dépenses courantes et en immobilisations consacrées aux projets de ressources naturelles du secteur privé du revenu brut, afin de mesurer avec plus de précision les rentes économiques qu'ils produisent.
- L'exclusion, aux fins de la péréquation, des revenus tirés de ressources naturelles qui sont investis dans un fonds du patrimoine jusqu'à ce qu'ils servent à financer des dépenses provinciales.
- Inclure de 20 % à 25 % des redevances tirées de ressources naturelles de diverses sources dans un « fonds commun » assujéti à la péréquation, plutôt que d'essayer de calculer différents droits à péréquation pour différents types de revenus tirés de ressources naturelles. Le système se rapprocherait ainsi d'une démarche de partage des revenus.

Thème 3 : Indicateurs économiques pertinents à l'adéquation de la péréquation

Il existe une grande variation dans le degré de péréquation financière des différentes fédérations dans le monde. En Allemagne, l'on observe un ferme engagement d'égalité des conditions de vie qui entraîne un système complexe de partage des revenus entre les différents ordres d'administration publique. En Australie, l'engagement d'égalité est aussi prononcé, et les besoins constituent l'un des principaux facteurs de répartition des subventions du Commonwealth aux administrations des états. En Suisse, des transferts financiers de péréquation sont versés, mais il existe de grands écarts de capacité financière. Aux États-Unis, il n'existe pas de programme de péréquation en tant que tel. Ces variations du degré de péréquation traduisent la cohésion politique et sociale des fédérations. En ce sens, le niveau de péréquation constitue en bout de ligne une question « politique » qu'une fédération doit régler en fonction des valeurs que partagent ses membres et de sa conjoncture économique. D'une certaine façon, cela traduit différents jugements concernant la mesure dans laquelle l'on s'attend à ce que les citoyens s'adaptent aux différences de capacité financière des gouvernements infranationaux en déménageant ou en acceptant des services moindres ou des impôts plus élevés, ou les deux.

Il a été signalé que différents pays utilisent diverses approches afin de déterminer le montant total de péréquation. Certains utilisent un certain nombre de points d'impôt fédéraux. Les Australiens utilisent les revenus de la taxe de vente, et l'Allemagne utilise une partie des revenus tirés de la TVA.

Il a été soutenu que nous ne pouvons élever chacune des provinces au niveau de l'Alberta. Cela signifie que nous devons accepter la réalité selon laquelle la capacité financière de l'Alberta est plus élevée que celle du reste du pays, et que les résidents de neuf des dix provinces auront un niveau de services moins élevé qu'en Alberta. Ce portrait correspond à la réalité, à moins que les Canadiens soient prêts à consacrer des sommes plus substantielles à la péréquation. À l'heure actuelle, les disparités au niveau des services ne sont pas excessives, étant donné que les dépenses par habitant en Alberta ne sont pas beaucoup plus élevées que dans le reste du pays.

Il a été avancé que les provinces lourdement endettées ont une capacité financière réduite, mais l'on peut aussi soutenir qu'une province ne doit pas être récompensée quand elle accumule les dettes.

Il a aussi été soutenu que les fonds du TCS devraient aussi être attribués suivant la formule de la péréquation, mais cela signifierait que les soins de santé ne seraient plus financés en Alberta et en Ontario. La capacité pour le gouvernement fédéral d'appliquer les règlements de la *Loi canadienne sur la santé* dans ces provinces s'en trouverait lourdement compromise. Un graphique, toutefois, a servi à montrer que l'actuelle formule d'attribution du TCS, qui est liée à un transfert de point d'impôt assujetti à péréquation, contribue également à péréquater la capacité financière des provinces.