

Québec

13 juin 2005

Mme Renée St-Jacques

Secrétaire du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires

219, avenue Laurier ouest,

14ième étage Ottawa,

Canada K1A 0G5

613-992-3848

St-Jacques.Renée@fin.gc.ca

Télécopieur 613-992-3888

Objet : Conseil au groupe d'experts sur la péréquation

Mme St-Jacques,

Veillez trouver ci-joints des réflexions sur certaines des principales questions sur lesquelles porte le mandat du groupe d'experts sur la péréquation.

En espérant le tout à votre entière satisfaction,

Jean-Yves Duclos

(A) Établir un lien entre le financement à long terme, les disparités financières et les coûts

L'adoption en octobre 2004 du nouveau cadre financier du régime de péréquation laisse présager au cours des prochaines années un accroissement substantiel des paiements totaux du système. Il s'agit d'une excellente nouvelle. Un déplacement proportionnel des transferts globaux du gouvernement fédéral vers les provinces en faveur du système de péréquation serait aussi à privilégier dans le futur, comme j'en discute plus bas.

On ne sait toutefois pas encore à quelles provinces bénéficieront dans le futur les nouvelles sommes promises pour le régime de péréquation. Un processus de gestion efficace et équitable établit généralement conjointement et simultanément les règles déterminant le montant total et les parts d'un programme de transferts. Dans le contexte actuel, fixer les parts des provinces bénéficiaires tout en augmentant le montant total du système de péréquation n'est certainement pas équitable : cela favorise démesurément les provinces plus pauvres et désavantage des provinces comme le Québec. Les parts des provinces plus pauvres seraient plus faibles si on avait à la place procédé à une augmentation de la norme à travers toutes provinces et réalloué équitablement l'augmentation du budget total. La situation actuelle doit donc être le plus temporaire possible puisqu'elle mine l'intégrité et l'équité du régime de péréquation.

Il semble aussi extrêmement important de procéder prestement à une réforme du régime de péréquation pour profiter de la marge de manœuvre fournie par les surplus fédéraux et par la croissance des montants totaux affectés à la péréquation. Il est impératif qu'une formule de péréquation stable, équitable et transparente soit rapidement fixée afin d'éliminer l'incertitude et l'arbitraire qui minent le programme de péréquation.

Entre autres choses, je recommande l'application d'une norme de 10 (plutôt que de 5) provinces pour le calcul du régime fiscal représentatif (RFR). Le choix de la norme de 5 provinces a été imposé dans le passé par le gouvernement fédéral pour des raisons budgétaires conjoncturelles. Maintenant que la situation budgétaire du gouvernement fédéral a été rétablie, il semble tout à fait légitime et approprié de mettre rapidement en place une norme reflétant les choix budgétaires et financiers de l'ensemble des provinces et des Canadiens.

Il est à noter que dans un système progressif de taxation des revenus des particuliers, l'équité horizontale à travers les individus ne peut pas être atteinte en appliquant un même taux moyen à la base fiscale de provinces dont le revenu moyen diffère. En d'autres mots, pour le calcul de la capacité fiscale d'une province, on ne peut appliquer le même taux moyen d'imposition du revenu des particuliers au revenu moyen observé dans une province, indépendamment de ce revenu moyen.

Pour que le calcul de la capacité fiscale soit horizontalement équitable à travers les Canadiens, le taux moyen à appliquer au revenu moyen d'une province doit augmenter avec ce revenu moyen. Une façon relativement simple de procéder à l'évaluation de la capacité des provinces en termes d'impôt sur les revenus des particuliers est d'évaluer

combien le gouvernement fédéral recueillerait d'impôt sur les particuliers s'il appliquait un même système d'imposition des particuliers à travers toutes les provinces.

(B) Répartir les fonds de manière à garantir à chaque administration un traitement « raisonnablement comparable »

L'existence de normes multiples entre provinces aux fins de péréquation n'est à mon avis ni équitable, ni efficace. La présence de ces normes multiples est une menace grave à l'intégrité du système de péréquation, et met en danger sa viabilité à long terme. Il s'agit à mon avis de la faiblesse la plus importante du présent système. Il faut absolument qu'elle soit corrigée.

En particulier, il n'est pas selon moi raisonnable d'exclure certains revenus tirés de l'exploitation de ressources naturelles aux fins de la péréquation. Une telle exclusion viole le principe de traitement raisonnablement comparable des administrations provinciales. Exclure certains revenus tirés de l'exploitation de ressources naturelles favorise la génération de certains types de revenus au détriment d'autres. Cela crée bien évidemment une iniquité de traitement des provinces. Cette iniquité attire naturellement une foule de critiques acerbes à l'endroit du système de péréquation et du fédéralisme de manière plus générale.

On ne peut raisonnablement pas exclure les revenus des ressources naturelles de la capacité fiscale des provinces (même si on doit certainement déduire certains des coûts encourus par les gouvernements provinciaux pour le développement de ces revenus). Si l'on devait exclure une partie des ressources naturelles de la capacité fiscale des provinces, il faudrait appliquer le même traitement à tous les types de ressources naturelles, et même d'ailleurs à tous les types de revenus.

Exclure une même proportion de tous les revenus pourrait incidemment représenter une option valable d'un point de vue équité et efficacité. On pourrait par exemple augmenter la norme au dessus de la capacité fiscale de l'Ontario en imposant un taux de retrait des paiements de péréquation inférieur à 100% (disons 70%) sur toutes les sources de revenu qui contribuent à cette capacité fiscale. Cette augmentation aurait pour effet de préserver une bonne part de la redistribution globale suivant la chute du taux de 100% à 70%. Elle bouleverserait toutefois passablement les paramètres de coûts et de financement du programme de péréquation. Cela nécessiterait donc une étude approfondie.

Je ne crois pas que le programme de péréquation devrait comprendre une mesure des besoins en dépenses. Mesurer adéquatement ces besoins serait éminemment difficile et controversé. Les calculs requis seraient complexes et seraient aussi sources de désaccords et de tensions à la fois permanentes et largement inutiles. Une telle avenue augmenterait la complexité du programme et en diminuerait la transparence, sans gain substantiel selon moi en termes d'équité et d'efficacité.

Je ne crois pas non plus que les frais aux usagers perçus par les provinces et les municipalités devraient entrer dans le calcul de la capacité fiscale. Ces frais sont l'objet de choix politiques et financiers de la part des provinces et ne reflètent pas en tant que tel la capacité fiscale de ces provinces.

Je ne crois pas non plus qu'une mesure agrégée de la capacité fiscale serait globalement plus appropriée que les méthodes employées actuellement. Aucune des approches agrégées ne m'apparaît satisfaisante, puisque aucune ne tient suffisamment compte de l'hétérogénéité des assiettes fiscales et des taux d'imposition à travers les provinces. On devrait au contraire conserver le principe global de l'approche fondée sur le RFR. Conceptuellement, une approche mixte n'a pas selon moi d'intérêt. Il se peut toutefois que des indicateurs agrégés (de type « macro ») puissent parfois être les plus appropriés pour estimer certains des ingrédients nécessaires à l'application du RFR.

Il y a aussi lieu de considérer de manière globale la redistribution opérée par les différents transferts qu'opère le gouvernement canadien au profit des gouvernements provinciaux. À ce titre figurent de manière préminente les TCS (transfert canadien en santé) et TCPS (transfert canadien dans les programmes sociaux). Ces transferts contribuent aussi à l'égalisation des capacités de payer des différentes provinces, et il faut en tenir compte conceptuellement et empiriquement dans la discussion de la pertinence et la taille du système de péréquation.

Le processus de redistribution n'est toutefois pas le même à travers les différents systèmes de transferts vers les provinces. L'importance de la redistribution effectuée par ces transferts n'est pas non plus de même taille. Le programme de péréquation, qui fixe la taille des transferts en tenant compte des capacités fiscales des provinces, est intrinsèquement davantage redistributif que le TCS et le TCPS. Il laisse aussi davantage de liberté aux provinces dans la gestion de leurs priorités. La source de la redistribution effectuée par le TCS et le TCPS découle entièrement du financement de ces programmes : quoique les provinces plus pauvres reçoivent *per capita* les mêmes montants que les provinces plus riches, leurs citoyens contribuent proportionnellement moins au financement de ces programmes.

Ceci étant dit, il ne faut pas selon moi tenir compte de l'effet redistributif de ces programmes dans la détermination du niveau adéquat des transferts de péréquation et des TCS et TCPS vers les provinces. Il faut garder bien distincts le financement des programmes et les besoins que doivent combler ces programmes.

Il y a évidemment des facteurs politiques qui expliquent la préférence du gouvernement fédéral à l'endroit du TCS et du TCPS et le délaissement relatif du régime de péréquation au cours des dernières années. Mais ces mêmes facteurs politiques jouent régulièrement contre le gouvernement fédéral, du moins certainement au Québec, puisqu'ils sont vus comme s'ingérant dans la gestion de compétences de nature essentiellement provinciale.

Comme le TCS et le TCPS ne contribuent proportionnellement que peu aux coûts totaux des programmes de santé et sociaux, les citoyens et les gouvernements expriment aussi

régulièrement de l'insatisfaction à l'égard de l'importance de ces transferts fédéraux. Le gouvernement fédéral n'est en fait pas à blâmer ici : il n'est pas dans ses responsabilités de financer entièrement ces programmes provinciaux. La responsabilité du gouvernement fédéral se limite à s'assurer par le programme de péréquation que toutes les provinces ont la capacité d'offrir à leurs citoyens un niveau minimum raisonnable de services. La majorité des ressources financières nécessaires au financement des dépenses provinciales doit provenir des revenus autonomes de ces provinces. Mais la manière par laquelle le TCS et le TCPS fonctionnent donne l'illusion que le gouvernement fédéral est dans l'obligation morale ou constitutionnelle de financer les dépenses importantes en santé et en programmes sociaux, ce qui crée des tensions politiques et constitutionnelles qu'il serait mieux de ne pas générer.

Le système de transferts fédéraux vers les provinces que je privilégie est donc de loin le régime de péréquation. En deuxième lieu suit un système de transferts de points d'impôt avec péréquation associée, de manière à égaliser à travers les provinces la valeur *per capita* des points d'impôt transférés. En dernier lieu figurent les programmes TCS et TCPS.

Je suggère donc une réallocation radicale des transferts fédéraux des programmes TCS et TCPS vers le programme de péréquation. Une telle réallocation présenterait de multiples avantages. Les effets redistributifs inter-provinciaux seraient plus élevés. L'allocation et le montant global des transferts seraient davantage soumis à des règles claires et prévisibles. Les montants transférés seraient plus librement utilisables par les provinces pour les programmes qu'ils jugent davantage prioritaires pour leurs citoyens. Et on éviterait une bonne part des débats interminables qui entourent les discussions sur la valeur « appropriée » des transferts fédéraux.

(C) Accroître la stabilité et la prévisibilité des paiements

Les paiements de péréquation et ceux versés aux termes de la FFT doivent certainement devenir plus stables et plus prévisibles. Un système de paiements arbitraires, instables et imprévisibles génère beaucoup de mécontentement chez les gouvernements provinciaux. Instabilité, arbitraire et imprévisibilité minent aussi la popularité du système de péréquation auprès des Canadiens.

Une plus grande stabilité des paiements au niveau des provinces et des territoires pourra évidemment engendrer une plus grande variabilité budgétaire fédérale, dans la mesure où le gouvernement fédéral encaissera alors davantage l'impact des chocs économiques pan-canadiens. Mais il est de toute manière préférable qu'une grande partie du risque associé aux fluctuations macro-économiques soit assumé par le gouvernement central plutôt que par les gouvernements provinciaux.

Un mécanisme qu'il y aurait lieu d'envisager pour lisser les transferts fédéraux repose sur l'usage de moyennes mobiles plutôt que de plafonds ou de planchers. L'usage de moyennes mobiles induirait moins de distorsions dans les politiques provinciales ainsi

que moins de discontinuités et de variations (dans la plupart des cas) dans le montant des transferts. On éliminerait aussi les effets pervers de « seuils ».

(D) Transparence, reddition de comptes, régie

Je ne crois pas que la création d'un organisme consultatif permanent sur la répartition et l'évolution des écarts de capacité fiscale améliorerait de manière notable la transparence et la reddition de comptes aux Canadiens.

Il faut bien sûr que le gouvernement canadien s'assure de discuter de manière continue avec les provinces de l'évolution et de l'application des paramètres du système de péréquation, entre autres choses pour éviter les effets de seuils qui apparaissent lorsque les négociations sont ponctuelles, courtes et soumises à de fortes pressions politiques. Mais il ne faut pas selon moi créer de nouvelle organisation. Cela ajouterait certainement de la confusion au fonctionnement du système. Le niveau optimal et les bons mécanismes de redistribution relèvent largement du domaine normatif et des débats publics et doivent à leur plus haut niveau aussi faire l'objet d'arbitrage politique interne plutôt qu'externe.