

LE PROGRAMME CANADIEN DE PÉRÉQUATION : POUR UN RETOUR À L'ESSENTIEL

**Exposé soumis au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement
des territoires**

**Par
Jean-Guy Finn**

**Fredericton, Nouveau-Brunswick.
juillet 2005**

LE PROGRAMME CANADIEN DE PÉRÉQUATION : POUR UN RETOUR À L'ESSENTIEL

Le Canada compte un nombre de programmes gouvernementaux très sélects qui ont contribué de manière importante au développement du pays comme entité sociale, économique et politique. Il s'agit de programmes aux effets intégrateurs, ou des « nation builders » comme on les désigne en anglais. Ce sont aussi des programmes auxquels nous, les Canadiens et Canadiennes, sommes particulièrement attachés parce qu'ils aident à nous distinguer comme société. Ils font même l'envie d'autres pays. Ce sont des programmes qui touchent directement nombre de Canadiens et Canadiennes dans leur vie quotidienne. L'assurance-maladie, l'assurance-emploi et le régime de sécurité de la vieillesse sont souvent cités comme exemples de tels programmes. Ils créent des liens d'appartenance et de solidarité entre les citoyens d'un océan à l'autre. Ils sont des composantes importantes du tissu social canadien.

Si les programmes cités ci-haut servent à unir les Canadiens et Canadiennes et à définir leurs rapports avec leurs gouvernements, les programmes de transferts fiscaux, eux, jouent un rôle tout aussi considérable dans la définition des liens entre les gouvernements eux-mêmes. En effet, historiquement, les programmes de transferts fiscaux du gouvernement fédéral aux provinces ont été des instruments fort importants de développement des relations intergouvernementales au pays. Jusqu'à tout récemment encore, ils agissaient incontestablement comme facteurs d'intégration politique. C'était le cas du programme de péréquation, plus particulièrement, qui constituait un ingrédient de cohésion politique et sociale, contribuant ainsi de manière spéciale à l'unité du pays. Comme le souligne Courchene, ce programme s'avérait « ... an important part of the country's east-west glue.. ».¹

C'est là une dimension des programmes de transferts fiscaux que les décideurs et chroniqueurs politiques ont tendance à oublier. Au cours des dix ou quinze dernières années, les nombreux changements apportés, et surtout la façon dont ces changements sont survenus, ont parfois érodé l'effet intégrateur de ces programmes. Cette érosion de la capacité d'intégration est spécialement manifeste dans le cas du programme de

¹ Courchene, J. Thomas, *Confiscatory Equalization*, Choices, volume 10, no 2, IRPP, March 2004, p. 21.

péréquation. A tel point qu'on peut penser que celui-ci est en voie de devenir un facteur de division politique et sociale plutôt qu'instrument d'unité.

C'est pourquoi nous nous réjouissons de la création du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Nous espérons que ce sera l'occasion d'examiner, pour la première fois depuis leur création, de manière complète et indépendante ces deux composantes du fédéralisme fiscal canadien. Il faut surtout souhaiter et espérer que les travaux du Groupe d'experts mettent fin au marchandage auquel donne occasionnellement lieu la formule de péréquation et qui risque de compromettre son intégrité et son efficacité. En effet, il est important de prendre conscience que l'état de santé de la fédération canadienne est, en bonne partie, tributaire de l'intégrité de son régime de transferts fiscaux.

D'emblée, deux précisions s'imposent. Les propos qui suivent, bien que formulés par un résident d'une des provinces de l'Atlantique, n'ont pas pour but de défendre une perspective régionale du programme de péréquation. Ils visent plutôt à contribuer à l'étude de ce programme en tant qu'instrument de politique nationale. Aussi, notre analyse ne s'intéresse pas tant aux détails et à la mécanique du programme de péréquation qu'aux grands principes et éléments qui l'animent. La péréquation, comme les autres programmes de transfert d'ailleurs, ne pourra opérer avec efficacité que si elle adhère à un ensemble de principes cohérents et bien perceptibles.²

La péréquation dans le fédéralisme fiscal

Le programme canadien de péréquation prescrit le transfert du gouvernement fédéral vers les gouvernements des provinces de subsides inconditionnels visant à égaliser la capacité de ces derniers à livrer des services publics à des taux de taxation comparables. Ainsi, les citoyens peuvent s'attendre à des services relativement comparables peu importe où ils habitent au pays. Il importe de préciser que le programme en question n'a pas pour objectif une plus grande égalité de revenus entre les citoyens ou le redressement des disparités économiques régionales, bien qu'indirectement de tels effets puissent en résulter. Il a pour but l'égalité de revenus entre les gouvernements. La diminution de l'écart dans les revenus des Canadiens et Canadiennes et la promotion du développement économique régional sont l'objet de mesures fédérales distinctes. Les transferts pour fin de développement économique s'effectuent principalement par le biais d'ententes bilatérales entre Ottawa et les différentes provinces.

Sans faire toute l'histoire des subsides au Canada, soulignons que le phénomène des transferts entre gouvernements est aussi vieux que le pays lui-même. L'aide financière

² *Cet exposé réfère aux diverses versions de la formule de péréquation qui ont existé depuis la création du programme en 1957. Il faut noter, cependant, qu'au moment d'écrire ces lignes, il n'existe légalement aucune formule de péréquation. Le gouvernement fédéral, suite à la Conférence des premiers ministres d'octobre 2004, a modifié la Loi sur les accords fiscaux pour en suspendre l'application jusqu'à nouvel ordre, ou tout au moins jusqu'au rapport du Groupe d'experts.*

fédéral aux provinces faisait partie des ententes qui ont mené à la création de la fédération canadienne. Dès 1867, le gouvernement fédéral versa aux provinces des sommes pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités. Bien que la plupart de ces subventions visaient des dépenses dans des domaines particuliers, et étaient donc conditionnelles, certaines étaient de nature plus générale et avaient pour but d'atténuer les écarts dans la capacité fiscale de certaines provinces. Ainsi, le Nouveau-Brunswick se voyait accorder des subventions spéciales de 63,000\$ par an pendant la décennie qui suivit la Confédération à cause des difficultés particulières de la province. La Nouvelle-Écosse obtint des subventions analogues dans les années 1870 après qu'elle eut menacé de se retirer de la fédération en invoquant son incapacité à rencontrer ses obligations de dépenses. Plusieurs autres subventions spéciales furent versées à diverses provinces confrontées à des problèmes financiers graves dans les années 1920 et 1930. Déjà, donc, le concept de péréquation était né.³

Aussi, comme le souligne Broadway, les accords de location d'impôt de 1947 et 1952 contenaient une notion implicite d'égalisation des revenus des gouvernements provinciaux.⁴ Ce n'est cependant qu'avec l'entente de 1957 qu'une disposition à cet effet s'appliquant à toutes les provinces a été rendue explicite et institutionnalisée. Depuis la conclusion de cette entente, les gouvernements des provinces dont la capacité de taxation est relativement faible ont pu négocier (mais la plupart du temps discuter) avec le gouvernement fédéral de transferts leur permettant d'accroître leur habilité à livrer des services publics comparables à ceux existant dans les provinces mieux nanties tout en maintenant des taux de taxation équivalents.

Nous nous attarderons un peu plus loin dans ce texte à l'évolution de la formule de péréquation depuis son instauration en 1957. D'entrée de jeu, il nous paraît cependant essentiel de situer la péréquation dans le fédéralisme fiscal canadien. En effet, même si la péréquation constitue un programme distinct, elle est partie d'un plus large régime ou système de transferts dont les principaux éléments sont, à bien des égards, complémentaires. En plus des paiements inconditionnels de péréquation, ce régime a compté, à un moment où l'autre de son histoire, diverses formes majeures de subventions du gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces. Il s'agit des :

- transferts sans condition à des fins spécifiées, tel le soutien à l'enseignement post-secondaire, mais qui ne sont fonction ni des dépenses, ni des recettes des provinces;
- transferts assortis de conditions générales, ou financement en bloc, comme ceux de la santé qui ne dépendent pas non plus des recettes et dépenses des provinces mais qui sont liées à certaines conditions de programme;

³ Pour un aperçu détaillé des arrangements fiscaux durant les premiers 100 ans du pays, voir Le financement de la fédération canadienne. Le premier siècle, Etudes fiscales canadiennes no.43, L'Association Canadienne d'Etudes Fiscales, Toronto, avril 1966.

⁴ Broadway, Robin W., Intergovernmental Transfers in Canada Canadian Tax Foundation, 1980, p. 10.

- transferts pour programmes à frais partagés, tel le Régime d'assistance publique du Canada, où les subventions sont fonction des dépenses des provinces dans le domaine;
- versements fédéraux directs afin de compenser pour des services rendus comme le Régime canadien de formation de la main d'œuvre.

Bien que ces divers types de transferts diffèrent dans les principes qui les sous-tendent, en pratique, ils se manifestent rarement à l'état pur. Ainsi, les effets d'égalisation de la capacité fiscale des gouvernements provinciaux ne se retrouvent pas uniquement dans le programme de péréquation. Par exemple, la composante fiscale du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) – de même que ceux qui les ont remplacés – était assujettie à un mécanisme de péréquation. De plus, il existe, entre ces diverses formes de transferts, des interactions importantes et des effets de débordement dont il est souvent difficile d'évaluer l'impact.

Cette interdépendance entre les diverses formes de transferts est généralement reconnue tant par les analystes que les praticiens du fédéralisme fiscal canadien. La véritable portée d'une forme ou d'une autre de transferts ne peut être déterminée que lorsqu'évaluée dans le contexte plus général du fédéralisme fiscal. D'ailleurs, la formule de péréquation elle-même a vu le jour dans le cadre plus englobant de la Loi sur les accords en matière de taxation de 1957. Les accords révisés de 1977 autorisaient les paiements de péréquation par le biais de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. La plus récente version de la formule de péréquation faisait partie, jusqu'à sa suspension récente, de la Loi sur les accords fiscaux. Cette interdépendance entre les divers éléments du fédéralisme fiscal canadien fut l'objet d'observations pertinentes, en 1981, de la part du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces présidé par le député Herb Breau.⁵

Cette notion d'interdépendance n'est pas, non plus, sans pertinence dans le débat qui a présentement cours sur le déséquilibre fiscal. Bien que les déséquilibres vertical et horizontal réfèrent à des concepts distincts, dans la pratique ils se rejoignent. Le déséquilibre fiscal horizontal et le déséquilibre fiscal vertical ne se manifestent pas comme des phénomènes totalement imperméables. On sait très bien, en effet, qu'un déséquilibre vertical (en faveur du gouvernement central) risque d'accroître les besoins en péréquation de plusieurs provinces puisque le gouvernement fédéral se sert souvent de ses surplus pour inciter à investir davantage dans les programmes sociaux existants ou à créer des programmes entièrement nouveaux dans les domaines de responsabilité provinciale. Comme l'a démontré France St-Hilaire dans un récent exposé sur le sujet, au cours des huit dernières années de surplus budgétaires fédéraux, la préférence a été

⁵ Le fédéralisme fiscal au Canada, Rapport du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, août 1981.

nettement donnée (soit par des transferts conditionnels ou par des dépenses directes) aux secteurs relevant des provinces.⁶

Bien que le mandat du présent Groupe de travail porte uniquement sur la péréquation et la formule de financement des territoires, ses travaux pourront difficilement être aussi étroitement circonscrits. S'ils doivent être utiles, ils auront à tenir compte des liens souvent obscurs, mais non moins réels qui existent entre les différentes composantes du fédéralisme fiscal canadien.

Les principaux éléments de la formule et leur évolution

La péréquation est basée sur un certain nombre d'éléments et de principes clés dont l'application a passablement évolué depuis l'instauration du programme il y a maintenant plus de 50 ans. Il est utile d'examiner comment s'est faite cette évolution et comment elle a pu affecter l'efficacité du programme. Le programme, malgré son évolution, continue-t-il de rencontrer l'objectif pour lequel il fut créé? A-t-il conservé son intégrité? Ou les nombreux changements ponctuels apportés depuis 1957 ont-ils miné sa capacité d'atteindre son objectif premier?

Égalisation des revenus

Le programme de péréquation a été établi à partir du principe que le gouvernement fédéral a comme responsabilité de voir à ce que le gouvernement de chaque province dispose de revenus suffisants pour fournir aux citoyens un niveau de services publics comparable sans avoir recours à des niveaux de taxation excessifs. Ce principe a, au cours des années, été intégré à la pratique du fédéralisme fiscal canadien, au point d'être constitutionnalisé à compter de 1982.

Deux observations importantes s'imposent à l'égard du concept d'égalisation des revenus qui se trouve au cœur de la présente formule de péréquation. D'abord, la formule en vigueur depuis 1957 réfère à des *niveaux de services* et non à des listes ou «paniers» précis de services. En d'autres termes, les services pris en compte ne sont pas tous exactement les mêmes d'une province à l'autre. Il s'agit d'une distinction importante car il est difficile de comparer les services de manière précise. De plus, le coût de ces services n'a pas à être évalué. Certaines autres fédérations, l'Australie par exemple, ont adopté une formule de péréquation basée à la fois sur la capacité fiscale et le coût des services, ce dernier se traduisant en besoins de dépenses. Nous pensons que cette solution mérite d'être étudiée afin de déterminer si elle répondrait mieux aux conditions du fédéralisme fiscal canadien d'aujourd'hui. Nous y reviendrons dans la partie de notre exposé qui traite des pistes de solutions.

Deuxième point à retenir, le programme actuel ne transfère pas des ressources entre provinces, mais plutôt du gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces. C'est donc dire qu'il s'agit d'un programme fédéral, soutenu par une loi du Parlement

⁶ St-Hilaire France, [The Debate on Vertical Fiscal Imbalance and Federal Health Care Funding](#), paper presented at the 2002 Economic Outlook Forum, Kingston, Ontario, IRPP, 29 August 2002.

canadien, et non d'un programme fédéral-provincial au sens véritable du terme. Bien que les révisions périodiques du programme donnent habituellement lieu à des consultations avec les provinces, le gouvernement fédéral peut procéder à des changements de manière unilatérale. C'est ce qu'il a fait en 1982 lorsqu'il a imposé un plafond aux transferts puis a décidé de le lever pour l'exercice financier 1999-2000. Nous voyons cette habilité du gouvernement fédéral à agir sans le consentement des provinces comme une faiblesse du régime actuel. Il y a là un arbitraire qui s'accommode mal de l'esprit du fédéralisme. Celui-ci établit des ordres plutôt que des niveaux de gouvernement. Même si les gouvernements des provinces et d'Ottawa sont touchés différemment par la péréquation et que leurs intérêts sont parfois difficiles à concilier, nous pensons qu'il serait souhaitable que ce programme soit transformé en une véritable institution fédérale-provinciale. La transparence du programme s'en trouverait sans doute améliorée. On pourrait, par la même occasion, examiner la possibilité d'ajouter un volet interprovincial à ce programme. Sous une telle formule, la plus large part des transferts continuerait d'être effectuée par le gouvernement fédéral, mais une autre partie se ferait entre les provinces elles-mêmes selon une formule pré-établie.

Norme ou moyenne nationale

Sous le programme de péréquation, la capacité de chaque province de générer des recettes est mesurée par rapport à une norme ou à un standard. L'établissement de cette norme pour déterminer la capacité financière des provinces ne s'est pas faite sans heurt. La norme fondatrice (en vigueur de 1957 à 1962) était basée sur le rendement moyen des deux provinces les plus riches, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique à ce moment-là. Les provinces dont le rendement par habitant était inférieur à la moyenne pondérée des deux provinces les plus riches avaient droit aux subventions de péréquation. Pour les provinces de l'Atlantique, s'ajoutaient des sommes spéciales dites d'ajustement. Vint ensuite une période (brièvement interrompue pour l'exercice financier 1964-65) où le niveau d'égalisation devenait la moyenne nationale au lieu du rendement moyen des deux provinces les plus riches. Puis, suite à une décision du gouvernement fédéral en 1982, le calcul s'est effectué à partir du rendement moyen de cinq provinces, à savoir le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. On comprend facilement alors que la notion de « régime fiscal représentatif », dont est assortie la formule de péréquation, ait pu donner lieu à de multiples interprétations.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, dans son Quatorzième rapport portant sur l'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation publié en 2002, recommande le retour au calcul basé sur les dix provinces.⁷ Nous pensons qu'il s'agirait là d'un pas important vers le rétablissement de l'intégrité du programme de péréquation. En effet, comment le programme peut-il se réclamer d'un caractère national et représentatif alors qu'il ne compte, pour fin de calcul de la capacité financière moyenne des provinces, que la moitié d'entre elles? La norme de cinq provinces présentement en place pénalise indûment les provinces bénéficiaires. Leurs droits en paiements de péréquation sont moindres que si la capacité fiscale de toutes les

⁷ L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation, Comité sénatorial permanent des finances nationales, Quatorzième rapport, Ottawa, mars 2002.

provinces était prise en compte. Si cette méthode devait être maintenue, il sera beaucoup plus difficile pour les provinces bénéficiaires, à long terme, de continuer à offrir des services comparables à ceux assurés par les provinces économiquement mieux nanties. Ce sous financement systématique des provinces bénéficiaires les forcera éventuellement à augmenter leur taux de taxation ou encore à réduire la qualité générale des services qu'elles fournissent. L'accroissement de l'écart entre la capacité des provinces à fournir des services publics comparables va à l'encontre des dispositions constitutionnelles sur la péréquation.

Sources de revenus

La représentativité du régime fiscal utilisé pour déterminer les montants à verser aux provinces est aussi largement influencée par les sources de revenus prises en compte. Or, il est bien connu que les sources de revenus qui devraient être incluses et la façon dont ces sources devraient être définies et mesurées sont loin de faire l'unanimité. A l'origine, la méthode de calcul était relativement simple. Les versements de péréquation étaient calculés en fonction du rendement que chaque province tirait de 3 sources principales : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt direct des sociétés et les droits de succession prélevés aux taux normalisés de location. Cette base de calcul, passablement étroite au départ, s'est progressivement élargie pour inclure un nombre de plus en plus important de sources de recettes. Au cours de la période 1972-1977, la base de calcul comptait 23 catégories de revenus, y inclus les revenus en provenance des ressources naturelles. Elle fut accrue à 29 pour la période 1977-1982 puis éventuellement portée à 33, soit le nombre encore utilisé aujourd'hui.

Le plus les assiettes fiscales provinciales prises en compte sont larges et inclusives, le plus de chance il y a qu'il s'en dégage un régime véritablement représentatif pour les fins de la formule de péréquation. Bien que le régime en place depuis 1982 ait assez bien servi la cause de l'équilibre fiscal entre les provinces (équilibre horizontal), depuis l'augmentation fulgurante des recettes pétrolières et gazières au milieu des années 1970, une toute nouvelle question se pose. Il s'agit de savoir si les paiements de péréquation sont proportionnés à leur objectif. En effet, dans les provinces riches en hydrocarbures, il semble de plus en plus évident que les recettes dépassent les besoins de dépenses en vertu des responsabilités attribuées aux provinces sous la constitution. On ne peut donc plus, comme auparavant, argumenter que les recettes obtenues par certains gouvernements provinciaux (riches en revenus d'hydrocarbures) reflètent à peu près ce que coûte la prestation des services essentiels à leurs résidents. A preuve, on a vu naître les « comptes spéciaux » qui permettent qu'une certaine partie des recettes soit comptabilisée hors du processus budgétaire normal. A partir du moment où certaines provinces ont une capacité de générer des recettes qui dépassent substantiellement leurs besoins en dépenses pour offrir des services publics, il y a forme de déséquilibre fiscal.

Ouvrons ici une parenthèse pour souligner que le déséquilibre en question est de même nature que celui qui favorise, depuis le début des années 2000, le gouvernement fédéral. Celui-ci possède maintenant des revenus supérieurs aux obligations de dépenses découlant de ses responsabilités constitutionnelles, alors que la plupart des provinces se trouvent dans une situation inverse. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la technique

de protection des surplus est aussi devenue chose courante à Ottawa avec la multiplication des fondations et réserves spéciales.

Il est à souhaiter qu'Ottawa prenne acte de cette nouvelle dynamique fiscale avec le même empressement et la même détermination qu'il a su le faire pour prévenir les effets de « surcapacité » fiscale découlant du programme de péréquation. Si des aménagements n'avaient été apportés à la formule de péréquation conçue en 1957, non seulement les paiements effectués en vertu du programme auraient dépassé largement les sommes nécessaires pour atteindre son objectif premier, qui est de permettre aux provinces de payer pour des dépenses de services publics comparables à des taux de taxation comparables, mais le gouvernement fédéral eut été exposé aux risques d'une augmentation effrénée des dépenses en péréquation. À compter du début des années 1960, tout un train de mesures furent graduellement mises en place pour tenter de contrer les effets imprévus des revenus découlant des ressources naturelles sur le programme de péréquation. La chronologie de ces mesures permet de mieux comprendre la problématique actuelle des transferts en péréquation.

Déjà en 1962, on prenait acte de l'impact des revenus associés aux ressources naturelles sur le programme de péréquation en n'ajoutant à la formule que 50% (au lieu de la totalité) des recettes découlant de cette source. Cette mesure s'accompagnait de l'adoption du régime fiscal représentatif de dix provinces aux fins du programme de péréquation. L'effet net fut de rendre l'Alberta et la Colombie-Britannique inéligibles à la péréquation. À peine deux ans plus tard, en 1964, on revenait au standard des deux provinces les plus riches en même temps qu'on changeait à nouveau les règles concernant les revenus des ressources naturelles. Désormais, toute province générant des revenus per capita de cette source au-delà de la moyenne nationale verrait ses paiements de péréquation diminués par 50% du montant dépassant cette moyenne. Il en résultait l'exclusion de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique de la péréquation et une augmentation des paiements aux provinces récipiendaires. En 1967, le programme de péréquation était revu à nouveau pour inclure un plus large éventail de revenus provinciaux, dont 100% des revenus des ressources naturelles. Et, on revenait, par la même occasion, au régime fiscal représentatif des dix provinces.

Ce n'était, cependant, là que le début de la « saga » entourant la place des revenus découlant des ressources naturelles dans le programme de péréquation. L'accroissement sans précédent des prix du pétrole au cours des années 1970 précipita une nouvelle série de correctifs destinés à contenir l'augmentation dans les versements aux provinces bénéficiaires dans le cadre du programme tout en limitant les obligations financières du gouvernement fédéral. Cette fois, les correctifs visaient surtout les revenus des ressources naturelles non-renouvelables, principalement le pétrole et le gaz. Ainsi, en 1974, il fut décrété que seulement un tiers des revenus du pétrole et du gaz résultant d'une hausse des prix au-delà du niveau de 1973 serait sujet à la péréquation. Par contre, les revenus découlant des prix de 1973 seraient pleinement pris en compte. D'autres changements aux règlements survinrent en 1977 alors que seulement la moitié (50%) des revenus des ressources non-renouvelables pouvait être sujette à la péréquation. De plus, il était stipulé que les revenus découlant de toutes les ressources naturelles, renouvelables comme non-

renouvelables, ne pourraient donner droit à plus du tiers des versements totaux au titre de la péréquation.

L'adoption d'un régime fiscal représentatif de cinq provinces (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique) en 1982 présenta une nouvelle façon d'aborder la question. Cette fois 100% des revenus des ressources naturelles pourraient être sujet à la péréquation, mais cela s'appliquerait à un standard dérivé des cinq provinces mentionnées ci-haut. Ceci avait pour effet d'exclure la province la plus riche en revenus de ressources naturelles, l'Alberta, et de réduire du même coup les sommes auxquelles auraient autrement eu droit les provinces bénéficiaires. De nouveaux dispositifs d'accommodement touchant spécifiquement les provinces de l'Atlantique virent le jour dans les années 1980. Il s'agissait de dispositions de compensation de réductions des paiements de péréquation qui auraient dû normalement résulter de l'accroissement des revenus à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse suite à l'exploitation des ressources gazières et pétrolifères sous-marines. On comprendra les interrogations suscitées par ces ententes dans les autres provinces détentrices de ressources naturelles non-renouvelables. Le traitement accordé aux deux provinces de l'Est leur paraissait d'autant plus inéquitable que le gouvernement fédéral contribuait financièrement à l'exploitation de ces ressources par le biais d'ententes parallèles de développement économique.

Ces dispositions s'enrichissent en 1994 de la « solution générique » s'appliquant aux ressources naturelles en Atlantique et ailleurs au pays. La « solution générique » prévoit que lorsqu'une province bénéficiaire de la péréquation détient 70% ou plus d'une source de revenu (ressources naturelles), les revenus sujets à la péréquation sont réduits de 30% dans toutes les provinces. Elle n'est applicable à une province récipiendaire de la péréquation que lorsque celle-ci détient 70% ou plus de la base de taxation en question pour l'ensemble des provinces (régime de taxation représentatif de toutes les provinces). Or, il y a là inconsistance évidente puisque le régime de taxation qui s'applique depuis 1962, pour les fins de la formule de péréquation est celui de cinq provinces. Les provinces qui détiennent un part inférieure à 70 % des revenus d'une ressource naturelle donnée se considèrent donc traitées injustement. Elles souhaiteraient que le 70% soit dérivé en considérant plutôt le régime des cinq provinces. Cette perception d'iniquité est renforcée par le fait que la mise en application de cette disposition a coïncidé avec une multiplication des catégories de ressources naturelles aux fins des calculs de la péréquation. La façon que l'on catégorise les ressources peut influencer l'éligibilité d'une province à l'exemption.⁸

Le dernier chapitre concernant la place des ressources naturelles dans la péréquation a été écrit cette année même (2005) alors que des ententes bilatérales ont été conclues entre le gouvernement fédéral et ceux de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse accordant à ces derniers un traitement spécial les protégeant encore mieux contre de futures réductions de paiement de péréquation associées à l'accroissement de leurs revenus découlant de l'exploitation des ressources naturelles.

⁸ Courchene, J. Thomas, *Confiscatory Equalization*, op. cit., p. 13.

Enfin, il faut mentionner un autre correctif qui, bien que ne s'appliquant pas à une province riche en ressources naturelles, visait à corriger les effets découlant, en partie, de l'augmentation des recettes pétrolières dans les autres provinces. Ce correctif, adopté par le Parlement canadien en 1981, stipulait qu'aucun paiement de péréquation ne pouvait être versé à une province dont le revenu des particuliers par habitant dépasse la moyenne canadienne. Il visait plus spécifiquement à priver l'Ontario des paiements de péréquation auxquels la province aurait autrement eu droit en raison de la chute de ses recettes relativement à celles des provinces productrices de pétrole et de gaz. Cette mesure avait ceci de sans précédent; elle faisait entrer des considérations de revenus des particuliers dans un programme qui devait traiter uniquement des capacités fiscales des gouvernements provinciaux. La mesure faisait une sérieuse entorse au programme de péréquation.

Ce qui se dégage du récit qui précède, c'est la grande incohérence qui caractérise maintenant la façon de traiter les sources de revenu, particulièrement celles liées aux ressources naturelles, pour fins de définition du régime fiscal. En conséquence, il n'y a plus un régime fiscal, mais bien plusieurs. Ces multiples normes entre les provinces sont difficilement compatibles avec l'objectif même du programme de péréquation. La situation exige que l'on revoie de fond en comble la façon d'aborder cet aspect du régime afin de trouver une solution d'application plus générale. Il faut surtout éviter de multiplier les arrangements bilatéraux et ponctuels qui ne feraient que miner davantage le caractère national du programme ou qui lui fixeraient des objectifs autres que celui pour lequel il a été créé.

Stabilité et prévisibilité des paiements

Les provinces, surtout celles dont une part importante des revenus dépend des paiements de péréquation, ont besoin de connaître à l'avance, pour des raisons de saine planification budgétaire, les sommes dont elles disposeront. D'où la question de la stabilité et de la prévisibilité des paiements.

Les concepteurs du programme de péréquation n'avaient pas perçu les difficultés qui surgiraient à cet égard. Ils n'avaient donc pas, à l'origine, prévu de dispositions à cette fin. C'est à l'expérience qu'ont surgi les variations dans les droits de paiements de péréquation dues à la performance de l'économie et aux changements démographiques continuelles. Des mécanismes de stabilisation, dont une disposition « plancher », ont donc été créés de toute pièce pour parer à cette difficulté. La disposition « plancher », qui vise à éviter aux provinces toute chute importante d'une année à l'autre de leurs paiements, a fait ses preuves. Celle-ci a prouvé qu'elle pouvait protéger les provinces contre les réductions annuelles importantes de paiements sans trop produire d'effets pervers. Ainsi, par exemple, le Nouveau-Brunswick a reçu des « paiements planchers » dans l'exercice financier 1992-93 et la Saskatchewan à plusieurs reprises depuis 1994-1995.

Le recours aux « paiements planchers » dans la péréquation ne constitue pas un sujet majeur de dispute entre les parties en présence. Le concept tel que nous le connaissons, et

moyennant quelques raffinements, devrait donc être intégrée de manière permanente à toute future formule de péréquation.

Plafonnement des paiements

Si les provinces doivent se prémunir contre des pertes annuelles trop drastiques de leurs revenus de péréquation, elles sont aussi en droit de pouvoir se fier à des paiements qui correspondent à leurs besoins de recettes. Comme les recettes des gouvernements provinciaux varient, en grande partie, en fonction de la performance de leur économie, la péréquation devrait être suffisamment sensible pour répondre à ces variations. Elle devrait être assez flexible pour compenser les pertes de recettes découlant d'une économie moins performante. Par ailleurs, le gouvernement fédéral, qui finance seul la péréquation, est préoccupé, et ce très légitimement, par des paiements annuels qui pourraient dépasser ses moyens de payer, ou encore qui fourniraient à certaines provinces des recettes au-delà de leurs véritables besoins de dépenses. Comme nous avons pu le constater préalablement, cette dernière éventualité n'est plus uniquement théorique dans certaines provinces riches en produits pétroliers.

C'est pour tenter de concilier ces intérêts divergents que fut introduite, pour la première fois en 1982, la notion de « plafonnement » des paiements. Le plafond utilisé à ce moment là prenait la forme d'une limite supérieure au taux de croissance des droits de péréquation. Malheureusement, la décision d'instaurer un tel plafond fut prise par le gouvernement fédéral seul et au moment où celui-ci faisait face à une situation budgétaire déficitaire. Ce plafond a, en pratique, servi les intérêts du gouvernement fédéral de manière disproportionnée. Son application s'est effectuée largement au détriment des provinces bénéficiaires puisque le programme de péréquation ne compte que pour une faible partie des dépenses fédérales alors qu'ils constituent une part extrêmement importante du revenu global de certaines provinces moins bien nanties. Ce plafond a été levé par la suite, comme l'avait souhaité le Comité Murray, sans pour autant hypothéquer la santé financière du gouvernement fédéral.⁹

L'application d'un plafond a pris une nouvelle allure suite à la dernière ronde de discussions (automne 2004) sur la péréquation. En effet, le gouvernement fédéral paiera en péréquation pour 2004-05 un montant total absolu (10 milliards \$), assorti d'une protection spéciale contre des réductions trop prononcées pour la Colombie-Britannique et la Saskatchewan. Ce montant sera augmenté à 10.9 milliards \$ en 2005-06 et croîtra par la suite pour 10 ans à un taux annuel de 3.5 %, mais sujet à révision après cinq ans ou en 2009-10. Plus significatif encore, la Loi sur les accords fiscaux a été amendée afin de suspendre l'utilisation de la formule de péréquation pour déterminer les droits en paiements des provinces. La Loi tel qu'amendée prévoit simplement des paiements à chaque province sur la base des chiffres indiqués ci-haut.

Si le plafonnement des paiements de péréquation introduit par le gouvernement fédéral au début des années 1980 pouvait se justifier par sa situation budgétaire difficile, tel n'est pas le cas présentement. En effet, le gouvernement fédéral nage dans les surplus depuis

⁹ L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation, op. cit.

huit ans maintenant. Le recours au plafonnement actuel s'explique plutôt par le désir d'Ottawa d'établir un contrôle de ses dépenses à ce poste budgétaire. Il préfère, semble-t-il, dépenser plus, mais autrement (par le biais de transferts conditionnels, comme dans la santé, ou établissant ses propres programmes comme en éducation supérieure) dans des domaines relevant des provinces.¹⁰

L'établissement d'un plafond ferme (montant absolu à payer) nous semble difficilement justifiable. Si plafond il doit y avoir, il devrait, croyons-nous, être du type croissance annuelle maximum. Aussi, le taux choisi devrait s'appuyer sur des considérations objectives telle la croissance du produit national brut ou tout autre point de référence communément accepté et établi de manière indépendante. Une telle méthode serait moins arbitraire et risquerait de servir les intérêts des deux ordres de gouvernement de façon plus équilibrée.

Quelques autres pistes de solutions

Nous offrons, dans les paragraphes qui suivent, quelques suggestions additionnelles qui pourraient permettre au programme de péréquation de retrouver sa cohérence et son intégrité tout en appuyant mieux sa vocation d'égalisation des revenus entre les gouvernements des provinces.

S'en tenir au seul objectif d'égalisation

Les politiques gouvernementales tendent à perdre de leur pertinence et de leur efficacité lorsqu'on en multiplie les objectifs. A titre d'exemple, on se souviendra du programme canadien d'assurance-chômage qui dut être complètement repensé parce qu'il en était venu à poursuivre des objectifs souvent incompatibles ou parfois mêmes contradictoires. Des difficultés similaires ont hanté, au cours des années, le programme canadien de péréquation. Bon nombre des changements apportés au programme ont été effectués pour répondre aux arguments de ceux et celles qui souhaitent le voir servir des objectifs de développement économique ou encore d'amélioration du revenu des individus. C'est en bonne partie ce qui a justifié les dispositions compensatoires accordées tout dernièrement à Terre-Neuve et à la Nouvelle-Écosse. Or, ce sont là des objectifs largement étrangers au programme et qui risquent de compromettre sa vocation première qui est celle d'égaliser les revenus des gouvernements.

L'intérêt général du programme de péréquation commande que l'on réaffirme sans ambiguïté son objectif central et que l'on poursuive les objectifs de développement économique et d'accroissement des revenus des particuliers par le bien de mécanismes distincts adaptés à ces fins particulières. Il en résulterait une plus grande transparence et une plus grande facilité à juger de la performance de cet important programme national.

¹⁰ Voir à ce sujet les conclusions de France St- Hilaire, op. cit, et de Stephen Laurent et François Vaillancourt, Federal- Provincial Transfers for Social Programs in Canada : Their Status in May 2004, IRPP Working paper series no. 2004-07, Montreal, July 2004.

Faciliter la simplicité et la clarté

L'ensemble du dossier des transferts fiscaux au Canada prend maintenant l'allure d'un immense casse-tête. Comme l'ont démontré Stephen Laurent et François Vaillancourt dans une étude récente de l'IRPP, les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux en soutien aux politiques sociales ont atteint un degré de complexité sans précédent.¹¹ L'observation vaut aussi pour la péréquation. Celle-ci a été mise sur pieds, en 1957, à la faveur d'un programme relativement simple qui comprenait trois grandes sources de revenus et avait comme étalon deux provinces. Les choses ont bien changé depuis. Les innombrables changements ponctuels apportés au programme au cours de ses 50 ans d'existence l'ont rendu pratiquement incompréhensible (sauf pour un groupe très restreint de spécialistes de la question) et jusqu'à un certain point inopérant. Non seulement cette complexité rend-t-elle plus ardues les relations fédérales-provinciales, mais les citoyens s'y retrouvent plus difficilement. Ils sont confus quant à savoir quel gouvernement est responsable de tel programme ou de telle dépense. Ils se sentent de moins en moins en mesure de tenir leurs gouvernements responsables.

Sans retourner au modèle précis de 1957, la refonte de la péréquation devrait avoir comme souci la simplicité, la clarté et la facilité de compréhension. Pour ce faire, il faudra se pencher sérieusement sur les moyens de réduire la multitude d'assiettes fiscales et d'aménagements spéciaux qui caractérisent présentement le programme. La complexité actuelle s'explique aussi par la façon dont on a choisi de catégoriser les ressources naturelles et de traiter les revenus qui en découlent pour les fins du programme. Le nombre de calculs exigés pour déterminer les paiements à verser à chacune des provinces dépasse l'entendement. Transparence et imputabilité en souffrent. A vouloir être trop accommodant et flexible, le programme actuel a perdu de sa rationalité et de sa cohérence.

Le programme de péréquation refondu devrait s'appuyer sur quelques principes fondamentaux faciles à énoncer et éviter de verser dans le jargon ou les formulations trop techniques. Il importe aussi que les concepts et le vocabulaire utilisés soient suffisamment perméables pour permettent au citoyen moyen de s'y retrouver et de s'identifier au programme. Cet appui des citoyens ordinaires est nécessaire, surtout dans les provinces contributrices, si le programme doit retenir une certaine capacité d'intégration nationale.

Améliorer la représentativité du régime fiscal

Comme nous l'avons déjà noté, deux éléments influencent particulièrement la représentativité du régime fiscal utilisé pour déterminer les bénéficiaires du programme de péréquation ainsi que l'ampleur des versements : il s'agit du nombre de provinces ainsi que des sources de revenus pris en compte. Le plus inclusif des provinces et des sources de revenus sera le régime, le plus représentatif il sera. Or, comme nous avons pu le constater, le programme souffre actuellement de sérieuses faiblesses sur ce plan. Sa capacité à atteindre son objectif principal s'en trouve quelque peu compromise.

¹¹ Laurent Stephen et Vaillancourt François, op. cit.

Rien ne justifiait, en 1982, l'exclusion de certaines provinces pour fin de définition du régime fiscal si ce n'est le besoin de trouver une façon de contourner des difficultés circonstanciées. On ne saurait ignorer l'arbitraire de tels procédés. Le régime actuel, basé sur seulement cinq provinces, cadre mal dans un programme qui se veut national. Nous nous accordons avec le Comité Murray et favorisons le retour à un régime fiscal véritablement représentatif, c'est-à-dire incluant les 10 provinces¹². Si exclusion il doit y avoir, elle devrait se faire à l'étape de la détermination des paiements à verser et sur la base de la suffisance des revenus d'une province pour rencontrer ses obligations constitutionnelles plutôt qu'en fonction de l'impact sur les coûts du programme.

En ce qui touche les sources importantes de revenus, le programme actuel semble, à prime abord, passablement inclusif. Il reconnaît aussi que la répartition des assiettes fiscales entre les provinces diffère selon ces sources de revenus. Certaines provinces occupent une forte proportion de certaines assiettes alors que d'autres y sont à peine présentes. D'autres encore sont fortement présentes dans aucune assiette. Ici, donc, si manque de représentativité il y a, elle ne provient pas tellement de l'exclusion complète de sources importantes de revenus, mais plutôt de la façon dont on a choisi de traiter de certaines de ces sources aux fins du régime de péréquation. Le problème se présente surtout en rapport aux revenus provenant des ressources naturelles. Comme nous l'avons vu dans la première partie de cet exposé, des définitions différentes s'appliquent selon les ressources dont il s'agit. A l'intérieur même de la grande catégorie des ressources naturelles non-renouvelables, ont été établies plusieurs sous-catégories se justifiant difficilement sur la base de critères objectifs. Dans plusieurs cas, ces distinctions conduisent à des exemptions partielles à divers degrés.

Nous croyons qu'il serait mieux justifié et grandement plus simple de ne distinguer que deux types de revenus provenant des ressources naturelles: ceux associés aux ressources renouvelables et ceux associés aux ressources non-renouvelables. Aussi, en autant que les revenus découlant de cette dernière catégorie sont de nature temporaire, ils devraient être l'objet d'exclusion (partielle ou entière), mais pour des périodes définies. Cette notion d'exclusion, au lieu d'être associée uniquement à la capacité fiscale, pourrait être appliquée conjointement avec un concept de « revenus suffisants ».

Déterminer les niveaux suffisants de revenus

La formule de péréquation repose sur le postulat que les provinces ne perçoivent des recettes que dans le but de financer des services publics et que, par conséquent, leurs recettes reflètent leurs besoins de dépenses. Or, comme le faisait remarquer le Rapport Breau en 1981, depuis le « choc pétrolier » des années 1970, il est évident que ce postulat ne tient plus.¹³ Une partie des recettes qu'accumulent certaines provinces tiennent à leur bonne fortune plutôt que de l'intention ou du besoin de fournir des services à leurs résidents en vertu de leurs responsabilités constitutionnelles. Des surplus considérables en résultent qui sont « stockés » hors des opérations budgétaires régulières sous forme de

¹² Quatorzième rapport, Comité sénatorial permanent des finances nationales, op. cit., p 27.

¹³ Rapport du groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, op. cit., p 180.

fondations ou de fonds spéciaux. C'est pourquoi nous croyons que le temps est venu de concevoir un système de péréquation tenant compte à la fois de la capacité fiscale et des besoins de dépenses.¹⁴ Les besoins de dépenses des provinces devraient être déterminés par les services qu'elles ont à rendre aux citoyens en vertu de leurs responsabilités constitutionnelles. Pour éviter de verser dans le détail des coûts unitaires ainsi que du volume et de la qualité des services, les besoins de dépenses pourraient être établis en fonction de l'ensemble des dépenses provinciales destinées à financer des services aux citoyens. Seule la part des recettes qui sert à financer des services provinciaux aux résidents serait considérée. La moyenne des dépenses per capita pour ces services constituerait le coût des services provinciaux « normaux » et servirait à établir les niveaux suffisants de revenus nécessaires pour la prestation de ces mêmes services. Le programme de péréquation ne compenserait la capacité fiscale d'une province que jusqu'à concurrence de cette moyenne de dépenses per capita ou encore jusqu'à raison d'un certain pourcentage au-delà de cette moyenne. Comme les provinces ont à leur charge directe les secteurs de responsabilité qui croissent le plus rapidement et le plus régulièrement (notamment la santé et l'éducation), on peut supposer que ces coûts per capita ne feront qu'aller en augmentant. Cette formule tiendrait aussi compte de la contribution des autres types de transferts fédéraux aux recettes des provinces.

Une telle approche serait susceptible de solutionner quelques problèmes que nous avons déjà évoqués et qui sont associés à la formule actuelle. Le « niveau suffisant de revenus » pourrait servir de paramètre au plafonnement des transferts. Il pourrait aussi guider l'importance des sources de revenus à prendre en compte dans la formule de transferts. L'augmentation soudaine de la capacité fiscale d'une province n'accroîtrait les versements aux provinces bénéficiaires que dans la mesure où les revenus de ces dernières doivent être bonifiés pour rencontrer leurs besoins de dépense en services. On éviterait ainsi tout scénario de « surpéréquation », c'est-à-dire une situation où les provinces bénéficiaires seraient en mesure d'offrir un niveau de services plus que normal aux frais du gouvernement fédéral.

Ajouter un volet de partage direct des recettes

Nous avons déjà fait allusion au besoin de faire de la péréquation un véritable outil fédéral-provincial plutôt qu'un simple instrument du gouvernement fédéral. Nous croyons qu'une telle transformation se fait plus urgente à ce moment-ci de l'histoire du pays. Le présent contexte d'affaiblissement du marché commun canadien, qui résulte principalement de la libéralisation des échanges nord-sud, exige que l'on renforce la dimension est-ouest de nos rapports politiques et sociaux. Une première façon, pourrait consister à faire du gouvernement fédéral et des provinces des partenaires égaux dans le programme actuel. Ceci voudrait dire que la gestion du programme et les modifications périodiques nécessaires seraient l'objet de négociations plutôt que de consultations comme c'est présentement le cas. Pour éviter toute impasse, le gouvernement fédéral aurait un pouvoir prépondérant en cas de désaccord.

¹⁴ On se rappellera d'ailleurs que cette option n'avait pas été totalement écartée par le Comité Breau en 1981. Il ne se disait pas en mesure à moment-là de présenter des recommandations précises à ce sujet, mais pressait les comités techniques de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de poursuivre leurs travaux en la matière.

Une telle approche n'aurait cependant que de faibles chances d'accroître l'engagement d'entraide entre les provinces puisque la totalité des coûts du programme continuerait d'être attribuée au gouvernement fédéral. L'ajout d'un volet partage direct des revenus entre les provinces nous semble un moyen plus efficace d'atteindre cet objectif. En vertu de cette formule, une part des coûts du programme de péréquation serait partagée entre les provinces elles-mêmes sans passer par le gouvernement fédéral. Cette part pourrait être de 15 ou 20 %, ou, en tout cas, suffisante pour créer des liens d'interdépendance et de partage.¹⁵

La combinaison des deux options que l'on vient de décrire pourrait représenter une troisième voie.

Appuyer la dépolitisation du programme

Le programme de péréquation porte sur le partage des ressources entre les gouvernements. Il est donc éminemment politique. C'est pourquoi nous pensons que les décisions importantes relativement à ce programme doivent continuer d'être prises par ceux et celles qui sont imputables directement au public, c'est-à-dire les élus. Dans le passé, les ministres des finances ont été assistés dans l'évaluation et la révision périodique du programme par leurs fonctionnaires qui se constituaient en comité technique pour l'occasion. Ce travail s'est effectué à huis clos et le ministre fédéral des finances se voyait réserver les décisions finales. L'exception à cette règle fut en 1982 alors que le réexamen des accords fiscaux, y inclus la péréquation, a été précédé de consultations publiques et d'une évaluation détaillée par un comité parlementaire (le Comité Breau)

Nous croyons que le processus de révision périodique prévu par la loi gagnerait en transparence et en légitimité s'il était plus ouvert. Il pourrait aussi faire une plus grande place aux opinions techniques indépendantes. Nous proposons donc la constitution d'un comité consultatif indépendant d'experts nommés à part égale par les provinces et le gouvernement fédéral. Ce comité aviserait les ministres des finances des deux ordres de gouvernement en la matière. Les ministres rendraient public ces avis et pourraient choisir de consulter le public lorsque des modifications importantes sont considérées. Nous suggérons que les consultations publiques, si consultations il y a, suivent les avis techniques plutôt que de les précéder comme ce fut le cas en 1981-82.

Une telle approche permettrait de mieux cibler les aspects qui feraient l'objet de consultations tout en vulgarisant davantage les discussions. Il en résulterait, croyons-nous, une meilleure compréhension du programme, une dépolitisation des décisions l'entourant et de plus grands appuis de la part du public.

¹⁵ *Pour la description d'une telle option, voir Thomas J. Courchene, Refinancing the Canadian Federation : A Survey of the 1977 Fiscal Arrangements Act, C.D Howe Research Institute, Montreal, 1979.*

Conclusion

Le programme de péréquation constitue un instrument central du fédéralisme fiscal canadien. Il a eu, au cours des années, des répercussions sociales, politiques et économiques considérables. Le principe d'égalité qui le sous-tend est maintenant enchâssé à l'Article 36 de la constitution canadienne. Le programme a, cependant, depuis le milieu des années 1980, perdu une bonne partie de sa cohérence et de son intégrité. Il a souffert de trop d'arrangements spéciaux et de dérogations.

L'heure est venue de retourner à l'objectif principal du programme et d'adapter les grands principes sur lesquels il repose aux conditions politiques, économiques et sociales d'aujourd'hui. Les travaux du Groupe d'experts devraient permettre de recueillir des idées quant aux adaptations à apporter et quant à la façon de les mettre en œuvre. Nous espérons avoir pu contribuer humblement, et de manière pratique, à l'avancement du débat entourant l'avenir du programme canadien de péréquation.