

*Le point de vue du Nouveau-Brunswick
en ce qui concerne
le Programme de péréquation*

Mémoire présenté au groupe d'experts fédéral
sur la péréquation

M. Jeannot Volpé, ministre des Finances

Juillet 2005

Introduction

Depuis sa mise en œuvre en 1957, le Programme de péréquation fédéral constitue une pierre angulaire du fédéralisme fiscal canadien. On ne peut en nier l'importance, le principe des paiements de péréquation étant enchâssé dans le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le but du Programme de péréquation est de relever à un niveau normalisé la capacité fiscale par habitant des provinces, de sorte que toutes les provinces soient en mesure d'offrir à leurs citoyens les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le Programme de péréquation joue un rôle très important pour ce qui est d'uniformiser les règles du jeu entre les provinces. Les citoyens des provinces bénéficiaires jouissent ainsi de niveaux de services et de taxation qui seraient autrement impossibles.

L'engagement constitutionnel en matière de péréquation s'entend non seulement de la prestation de services publics d'un niveau de qualité sensiblement comparable, mais aussi du maintien de niveaux de taxation sensiblement comparables. Tous les gouvernements au Canada reconnaissent l'importance de pouvoir soutenir la concurrence dans l'économie de plus en plus mondialisée d'aujourd'hui. La compétitivité exige des taux d'imposition moins élevés, des services publics et des infrastructures de qualité, et un solide filet de sécurité sociale. Les gouvernements s'efforcent de rendre leurs régimes fiscaux plus concurrentiels, tout en fournissant des services publics essentiels de qualité. Le Programme de péréquation est un outil dont les provinces moins nanties ont besoin pour atteindre ces objectifs et arriver à une plus grande autosuffisance.

Le programme a considérablement évolué depuis sa mise en œuvre. Par exemple, l'éventail des recettes assujetties à la péréquation s'est élargi de manière à inclure la plupart sinon la totalité des sources de recettes provinciales et locales, ce qui permet de bien mesurer la capacité fiscale de chaque province.

Depuis le début des années 1980, quelques développements importants sont venus restreindre les droits de péréquation. En 1982-1983, on a fait passer la norme du programme d'une norme fondée sur une moyenne nationale, qui prenait en considération la capacité fiscale des dix provinces, à une norme représentative fondée sur cinq provinces. On a également instauré une disposition plafond, laquelle a par la suite été abolie. En 1999-2000, on a rétréci l'éventail des recettes assujetties à la péréquation provenant de la vente de biens et de services. Ces mesures ont eu pour effet que le programme est moins à même d'assurer le respect de l'engagement constitutionnel.

Le nouveau cadre fédéral de la péréquation, annoncé en octobre 2004, s'est traduit par des modifications fondamentales au programme, la plus importante étant que les droits de péréquation d'ensemble ne seront plus établis selon une formule, mais par voie législative. Ainsi, pour 2004-2005 et 2005-2006, les parts attribuées sont fixes et la péréquation des provinces bénéficiaires n'est pas établie en fonction de la même norme par habitant. Pour 2006-2007 et par après, le mécanisme de répartition est incertain.

Les récents accords sur les ressources extracôtières conclus avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse – lesquels sont en dehors du Programme de péréquation – ont exacerbé les disparités fiscales que le programme est censé réduire. Il en est résulté qu'un certain nombre de provinces ont cherché à conclure des accords bilatéraux, ponctuels, avec le gouvernement fédéral.

Le point de vue du Nouveau-Brunswick en ce qui concerne les récents développements

Le Nouveau-Brunswick a un certain nombre de préoccupations par rapport aux récentes initiatives fédérales liées au Programme de péréquation et au principe de la péréquation en général.

En ce qui a trait au nouveau cadre fédéral de la péréquation, les problèmes du point de vue du Nouveau-Brunswick concernent le niveau global de financement du programme ainsi que l'incertitude qui entoure les parts futures et leur orientation possible :

- Le niveau de financement de 10,9 milliards de dollars pour 2005-2006 ne fait que ramener les déboursés globaux du programme au niveau de 2000-2001.
- Combinés à l'échelle mobile annuelle de 3,5 % pour les années futures, les niveaux de financement seront insuffisants pour assurer le respect de l'engagement constitutionnel.
- L'incertitude relative à la part de 2006-2007 et au-delà a un effet déstabilisant sur la planification fiscale, en particulier pour l'exercice à venir.
- Le groupe d'experts fédéral a très peu de temps pour remplir son vaste mandat, soit examiner des modifications fondamentales au programme et faire des recommandations sur l'avenir du programme.
- Un certain nombre des questions à examiner par le groupe d'experts – par exemple, une macro-formule et les besoins en dépenses – ont déjà été examinées et n'ont pas été mises en œuvre pour diverses raisons car, si elles l'étaient, elles auraient des répercussions importantes sur le programme.

Le Nouveau-Brunswick cherche depuis bon nombre d'années à faire améliorer le Programme de péréquation et voit d'un bon œil le financement additionnel qui découle à court terme du nouveau cadre. Toutefois, la province estime que le niveau de financement est toujours insuffisant et est préoccupée par les modifications fondamentales – et l'incertitude – qu'entraîne le nouveau cadre. La province est d'avis que le nouveau cadre est un arrangement provisoire menant au renouvellement du programme.

L'élément le plus fondamental du mandat du groupe d'experts est la recommandation au gouvernement fédéral d'un mécanisme de répartition. Cette recommandation doit toutefois être élaborée dans le contexte d'un « bassin fixe », qui contribuera à des effets de redistribution entre les provinces. Dans ce contexte, il faut également un mécanisme quelconque pour déterminer l'admissibilité annuelle des provinces à la péréquation. De plus, le groupe d'experts doit se pencher sur les indicateurs qui peuvent être utilisés pour évaluer le niveau global de financement du programme à l'avenir. Ces questions découlent du recours à un « bassin fixe » par opposition à l'établissement du niveau de péréquation au moyen d'une formule.

Bon nombre des questions étudiées par le groupe d'experts sont susceptibles de changer la nature du Programme de péréquation et d'entraîner d'importantes modifications à sa distribution. Le groupe d'experts doit tenir compte du fait que des modifications en apparence mineures dans les parts provinciales peuvent avoir de lourdes conséquences financières. Par exemple, dans un programme de 10,9 milliards de dollars, une modification de 10,0 % à 9,8 % des droits de péréquation représente un changement de droits de 22 millions de dollars. Bien que la modification de la part soit en elle-même mineure, son effet sur les droits est important, en particulier pour une petite province. Les modifications apportées à la répartition auront une incidence directe sur la capacité d'une province de fournir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

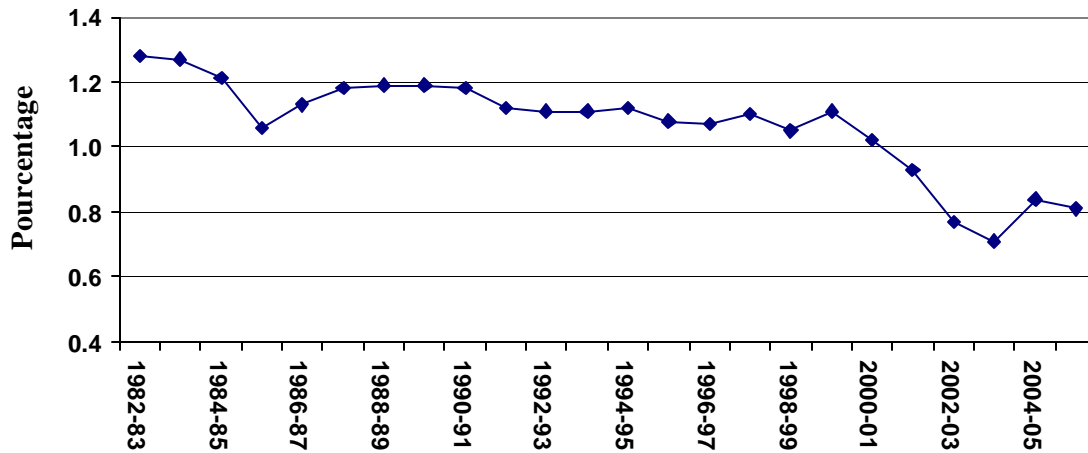
Le groupe d'experts doit présenter ses recommandations au gouvernement fédéral vers la fin de l'année, après quoi le gouvernement fédéral déterminera le mécanisme de répartition à utiliser pour 2006-2007 et les années subséquentes. Vu l'importance de la péréquation pour le Nouveau-Brunswick et d'autres provinces, il faut que le gouvernement fédéral prenne une décision plus tôt en ce qui a trait à la répartition des fonds pour 2006-2007.

Les récents accords conclus sur les ressources extracôtières et d'autres arrangements spéciaux ont exacerbé les disparités fiscales que le Programme de péréquation est censé réduire, ce qui est contraire à l'esprit et à l'objet du programme, de même qu'au principe de la péréquation en général. Les accords bilatéraux conclus en dehors du programme ne devraient pas affaiblir le Programme de péréquation.

Importance de la péréquation

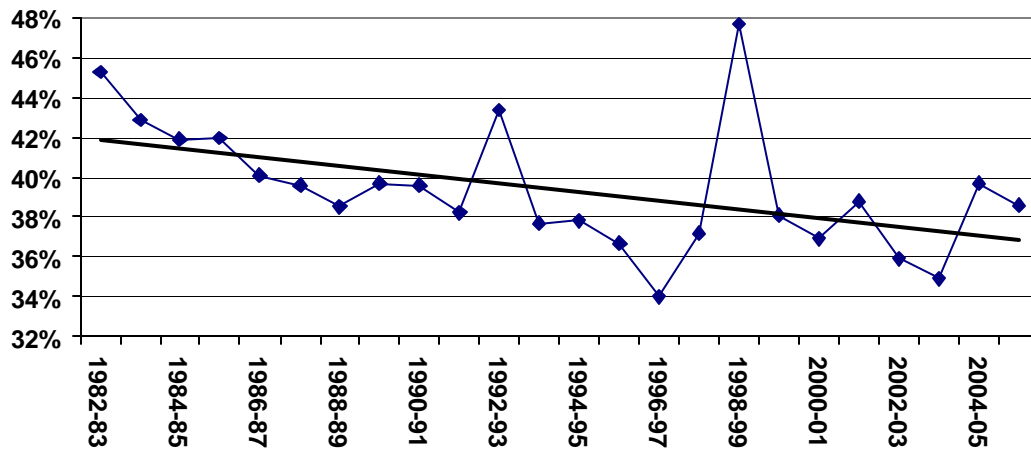
Le Programme de péréquation joue un rôle important dans la réduction des disparités fiscales au sein de la fédération. Toutefois, compte tenu de la taille de l'économie globale, sa part est considérablement plus faible que par le passé, et celle-ci continuera probablement à diminuer.

Droits de péréquation en tant que part du PIB national



Au Nouveau-Brunswick, les paiements de transfert fédéraux constituent 38,6 % des recettes de la province. Dans l'ensemble, la part fédérale a tendance à baisser depuis le début des années 1980, la province ayant à compter de plus en plus sur ses propres sources de recettes. Le nouveau cadre de péréquation, combiné à un financement accru des soins de santé, a contribué à faire monter la part en 2004-2005; celle-ci devrait toutefois baisser à l'avenir.

Transferts fédéraux au Nouveau-Brunswick en tant que part des recettes du Nouveau-Brunswick



En 2005-2006, le Programme de péréquation contribue 1,348 milliard de dollars, soit 22,1 % des recettes du Nouveau-Brunswick. Pour mettre en contexte ce que cela signifie pour la province, on peut dire que le financement de péréquation représente presque 75 % des

dépenses totales du ministère de la Santé et du Mieux-être, dépasse le budget de 1,2 milliard de dollars de la province pour l'éducation et l'enseignement postsecondaire et dépasse le montant des recettes que la province tire de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et de l'impôt sur le capital, combinés.

La position du Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick continue de soutenir que le Programme de péréquation actuel est inadéquat et ne satisfait pas à l'esprit et à l'objet de l'engagement constitutionnel. Des disparités fiscales persistent toujours entre les provinces.

La position du Nouveau-Brunswick par rapport au Programme de péréquation a été exposée dans un certain nombre de forums au cours des cinq dernières années. Elle est explicitée notamment dans les documents et mémoires suivants :

- *Déséquilibre fiscal et péréquation – Point de vue du Nouveau-Brunswick*, automne 2001
- Mémoire du ministre des Finances du Nouveau-Brunswick présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant le Programme de péréquation, octobre 2001
- *Le renforcement du Programme de péréquation*, document présenté au Sous-comité des transferts, avril 2003
- Mémoire du ministre des Finances du Nouveau-Brunswick présenté au Sous-comité du déséquilibre fiscal de la Chambre des communes, avril 2005

Les paramètres financiers actuels du programme ne permettront pas de respecter l'engagement constitutionnel. Le niveau de financement établi dans le nouveau cadre demeure inférieur à celui qui résulterait de l'incorporation d'une norme moyenne nationale et du rétablissement de l'éventail complet des recettes assujetties à la péréquation dans un programme fondé sur un régime fiscal représentatif (RFR).

La province continuera de réclamer un droit établi au moyen d'une formule selon une approche axée sur un RFR, y compris une norme moyenne nationale et un éventail complet des recettes assujetties à la péréquation. Cela permettra au programme d'être mieux à même de respecter son engagement constitutionnel

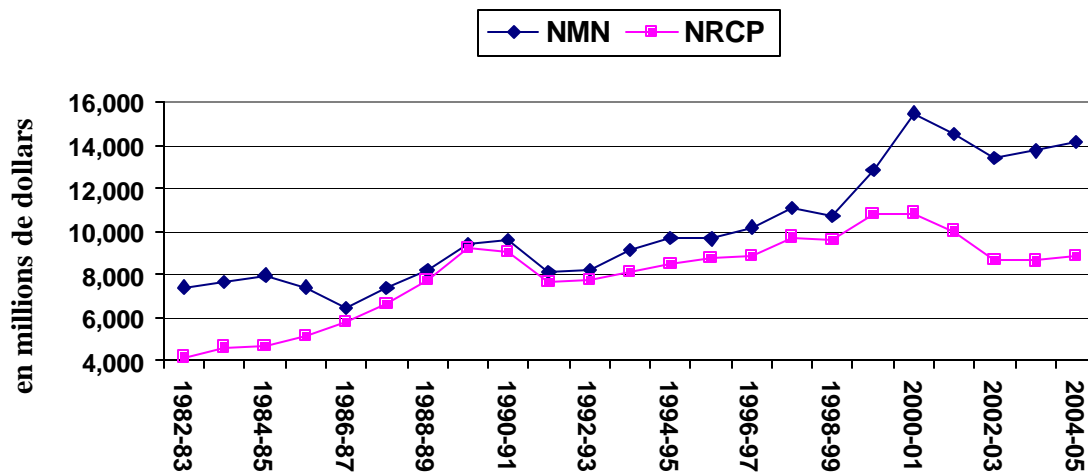
La province continue d'appuyer fermement l'approche actuelle du RFR en ce qui a trait à la péréquation. Le RFR repose sur les méthodes de taxation réelles des provinces et constitue donc la mesure la plus appropriée de la capacité fiscale dans l'ensemble du pays. La province reconnaît que des défis sont associés au RFR; toutefois, il y en aurait également avec d'autres mécanismes.

Norme moyenne nationale

Le gouvernement croit qu'une *norme moyenne nationale refléterait mieux le niveau des disparités fiscales dans l'ensemble du pays et est plus compatible avec l'objet de l'engagement constitutionnel*. Une norme moyenne nationale assurerait une mesure plus exacte des disparités fiscales qui existent dans l'ensemble du pays parce qu'elle tient compte de la capacité fiscale des dix provinces. Bien d'autres commentateurs du programme ont également préconisé l'adoption d'une norme moyenne nationale.

Pour la période allant de 1982-1983 à 2004-2005, une norme moyenne nationale aurait permis aux provinces bénéficiaires de toucher une somme additionnelle estimative de 48 milliards de dollars en péréquation, dont environ 2,6 milliards auraient été attribués au Nouveau-Brunswick. En moyenne, cela aurait représenté des dépenses différentielles annuelles d'environ 2 milliards de dollars pour le gouvernement fédéral, le Nouveau-Brunswick recevant au-delà de 100 millions de dollars de plus par année.

Droits de péréquation selon la norme actuelle des cinq provinces et la norme moyenne nationale



Les deux préoccupations suscitées généralement par une norme moyenne nationale sont la volatilité et l'abordabilité, principalement en ce qui a trait à l'intégration à la norme de la capacité fiscale de l'Alberta provenant des ressources non renouvelables.

Le Nouveau-Brunswick reconnaît que, lorsque les prix du pétrole et du gaz naturel sont élevés, une norme moyenne nationale peut soulever des préoccupations concernant l'abordabilité. Les ministres des finances provinciaux et territoriaux ont examiné cette question il y a quelques années et ont proposé des solutions possibles, dont l'utilisation d'une moyenne mobile pour les recettes tirées des ressources naturelles afin d'aider à atténuer les préoccupations relatives à la volatilité et à l'abordabilité. Par ailleurs, le gouvernement fédéral est en position excédentaire et devrait avoir la souplesse fiscale nécessaire pour aller de l'avant compte tenu des excédents importants et croissants prévus.

Une norme moyenne nationale aiderait également à atténuer les préoccupations concernant la « récupération fiscale » pour certaines sources de recettes tirées de ressources non renouvelables qui découlent de l'utilisation de la norme actuelle.

Il est à remarquer que l'adoption d'une norme moyenne nationale n'atteindrait pas le résultat souhaité dans un contexte où le financement total en vertu du programme serait plafonné.

Éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation

Un principe inhérent au Programme de péréquation est celui de l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation. Depuis la mise en œuvre du programme, l'éventail des recettes a été élargi pour inclure la plupart des recettes autonomes provinciales et locales. L'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation assure que les disparités fiscales qui résultent des diverses sources de recettes sont bien prises en compte dans la détermination des droits de péréquation.

Les recettes assujetties à la péréquation a deux dimensions, l'une par rapport à la couverture des diverses sources de recettes autonomes accessibles aux gouvernements provinciaux et locaux et l'autre par rapport au degré de couverture de ces sources de recettes.

Actuellement, 33 sources de recettes sont assujetties à la péréquation, ces sources englobant dans une large mesure les diverses sources de recettes autonomes accessibles aux gouvernements provinciaux et locaux.

En ce qui a trait au degré de couverture des recettes, moins de 50 % des recettes provinciales et locales issues de la vente de biens et de services sont assujetties à la péréquation. En conséquence, les disparités fiscales sont atténuées et les paiements de péréquation ont été réduits. De 1999-2000 à 2004-2005, on estime que cette réduction de l'éventail des recettes s'est traduite par un manque à gagner de presque 1,8 milliard de dollars pour les provinces bénéficiaires, soit près de 200 millions de dollars pour le Nouveau-Brunswick seulement.

Le Nouveau-Brunswick considère l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation comme un principe important et fondamental d'un programme de péréquation juste et équitable. *Pour assurer une mesure complète de la capacité fiscale d'une province, il faut inclure toutes les recettes de sources autonomes provinciales et locales. Cela comprend les recettes tirées de la vente de biens et de services ainsi que celles tirées des ressources naturelles.* Ces recettes contribuent aux différences qui existent dans les capacités fiscales provinciales, les recettes tirées des ressources naturelles étant un des principaux facteurs qui contribuent aux disparités fiscales dans l'ensemble du pays.

Les accords bilatéraux conclus sur les ressources extracôtières avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse ont amené certaines parties à demander que les recettes issues des ressources naturelles soient retirées du programme. Ces accords ont été faits en dehors du Programme de péréquation et offrent des avantages directs aux deux provinces en cause. En

retirant du programme les recettes issues des ressources naturelles, non seulement on ne tiendrait pas compte du fait qu'elles sont une importante source d'inégalité fiscale au pays, mais cela aurait des répercussions pour toutes les provinces bénéficiaires de la péréquation, y compris d'importantes conséquences négatives pour le Nouveau-Brunswick, ce qui serait inacceptable pour la province.

Questions abordées dans le mémoire présenté par le groupe d'experts

Le mémoire présenté par le groupe d'experts aborde un certain nombre de questions à étudier. Le Nouveau-Brunswick présente les points de vue suivants sur ces questions.

Objectifs du programme

Du point de vue du Nouveau-Brunswick, l'adéquation du financement est le premier objectif du programme. Le financement doit être suffisant afin de permettre aux provinces de fournir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables, conformément à l'engagement constitutionnel.

Évolution de l'adéquation du financement

On a demandé au groupe d'experts de donner son avis sur des indicateurs empiriques des disparités fiscales qui seraient pertinents pour évaluer les niveaux futurs de financement au titre de la péréquation. Le Nouveau-Brunswick a pour position que les droits de péréquation devraient être établis au moyen d'une formule selon une approche axée sur un RFR, avec une norme moyenne nationale et un éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation. Le niveau de financement établi dans la législation devrait être considéré comme niveau « plancher ».

Normes de péréquation multiples

Le Nouveau-Brunswick estime que les provinces bénéficiaires devraient être assujetties à la péréquation au même niveau par habitant grâce au Programme de péréquation. La province reconnaît que, dans les cas où une province particulière subit une réduction importante de ses droits d'une année sur l'autre, il pourrait être nécessaire d'assurer une protection plancher qui résulterait en des différences de capacité fiscale.

Éventail des recettes assujetties à la péréquation

Le Nouveau-Brunswick appuie l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation dans le cadre du programme – par rapport aux diverses sources de recettes autonomes provinciales et locales et par rapport au degré de leur couverture. Les recettes tirées des ressources naturelles sont un des principaux facteurs qui contribuent aux disparités fiscales et elles doivent être prises en compte entièrement dans le programme.

Besoins en dépenses

Le Nouveau-Brunswick s'oppose à l'établissement d'indicateurs des besoins en dépenses dans le Programme de péréquation. Non seulement un certain nombre de problèmes de mesure se posent, mais il y en a aussi beaucoup d'autres qui sont d'ordre conceptuel. Un régime fondé sur les besoins en dépenses serait considérablement plus complexe que le régime actuel.

Mesure de la capacité fiscale

Le Nouveau-Brunswick appuie l'utilisation continue de l'approche du RFR pour mesurer la capacité fiscale. Le RFR repose sur les méthodes de taxation réelles des provinces, d'où surgissent les disparités fiscales. C'est sur la base des méthodes de taxation réelles que les assiettes fiscales respectives devraient être établies autant que possible.

Une approche macro-économique peut simplifier les choses, mais elle soulève un certain nombre de préoccupations, notamment en ce qui concerne la méthodologie et les données. De plus, une approche macro-économique ne respecterait pas la nature et la conception du régime fiscal canadien, notamment la progressivité des impôts sur le revenu. Le rendement économique n'est pas nécessairement une indication de la capacité fiscale. Une telle approche entraînerait également d'importantes modifications dans la répartition des parts entre les provinces. Bien que la simplicité soit souhaitable, elle ne doit pas faire perdre de vue la nécessité de mesurer avec exactitude les disparités fiscales.

Stabilité et prévisibilité

Pour le Nouveau-Brunswick, l'adéquation est le principe le plus important. L'exhaustivité est importante également. Bien que la stabilité et la prévisibilité soient souhaitables, la province est prête à accepter une certaine volatilité afin que le programme soit adapté aux besoins et mesuré avec exactitude. Les mesures proposées pour résoudre les problèmes de stabilité et de prévisibilité pourraient être concentrées sur les grands chocs de données tels que les effets des recensements, plutôt que sur des éléments ayant une incidence sur l'ensemble du programme.

Transparence et reddition de comptes

La structure du comité fédéral-provincial-territorial et le processus de renouvellement de la péréquation offre une voie pour des discussions techniques sur le programme ainsi que pour un apport et un dialogue politique. Les principaux experts techniques au pays sont dans les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et devraient continuer à jouer un rôle clé dans la conception et l'orientation du programme. Cela dit, le processus devrait être ouvert afin que les points de vue d'autres commentateurs soient pris en considération. Si un organisme permanent est établi, il doit être indépendant et non rattaché au gouvernement fédéral.

Résumé

Le groupe d'experts sur la péréquation nommé par le gouvernement fédéral a été chargé de relever un défi de taille : recommander au gouvernement fédéral un mécanisme de répartition des fonds entre les provinces dans le contexte d'un bassin de recettes fixe. Il doit, en peu de temps, examiner une vaste gamme de questions et d'options en vue de formuler ses recommandations.

Du point de vue du Nouveau-Brunswick, le programme actuel ne respecte pas l'engagement constitutionnel et doit être amélioré quant à son adéquation.

La position du Nouveau-Brunswick est que, pour aller de l'avant, le Programme de péréquation doit continuer d'être fondé sur un régime fiscal représentatif, les droits étant établis au moyen d'une formule, et doit incorporer une norme moyenne nationale et un éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation. Les niveaux de financement fédéraux prévus dans la législation serviraient de niveau « plancher ».

La province appuie l'utilisation de l'approche du RFR et l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation, y compris les recettes tirées de la vente de biens et de services et celles tirées de l'exploitation des ressources naturelles.

Afin de donner aux provinces plus de stabilité pour leur planification budgétaire de 2006-2007, le gouvernement fédéral devrait établir la répartition pour 2006-2007 au plus tard à la fin de l'automne. Le Nouveau-Brunswick est prêt à appuyer l'utilisation en 2006-2007 de la même répartition que celle utilisée en 2005-2006 afin que les provinces soient certaines de leur financement pour l'année prochaine, que le groupe d'experts ait suffisamment de temps pour remplir son mandat et que le gouvernement fédéral puisse inciter les provinces à se pencher sur de nouveaux mécanismes possibles.