

2005s-27

**La réforme fédérale proposée de la
péréquation : le mauvais remède
pour l'un des organes vitaux du
fédéralisme fiscal canadien**

Luc Godbout, Suzie St-Cerny

Série Scientifique
Scientific Series

Montréal
Juin 2005

© 2005 *Luc Godbout, Suzie St-Cerny*. Tous droits réservés. *All rights reserved*. Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.
Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

PARTENAIRE MAJEUR

- . Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

PARTENAIRES

- . Alcan inc.
- . Banque du Canada
- . Banque Laurentienne du Canada
- . Banque Nationale du Canada
- . Banque Royale du Canada
- . Bell Canada
- . BMO Groupe financier
- . Bombardier
- . Bourse de Montréal
- . Caisse de dépôt et placement du Québec
- . Fédération des caisses Desjardins du Québec
- . GazMétro
- . Hydro-Québec
- . Industrie Canada
- . Ministère des Finances du Québec
- . Pratt & Whitney Canada
- . Raymond Chabot Grant Thornton
- . Ville de Montréal

- . École Polytechnique de Montréal
- . HEC Montréal
- . Université Concordia
- . Université de Montréal
- . Université du Québec
- . Université du Québec à Montréal
- . Université Laval
- . Université McGill
- . Université de Sherbrooke

ASSOCIÉ À :

- . Institut de Finance Mathématique de Montréal (IFM²)
- . Laboratoires universitaires Bell Canada
- . Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM²]
- . Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies de l'information et des systèmes complexes)

Les cahiers de la série scientifique (CS) visent à rendre accessibles des résultats de recherche effectuée au CIRANO afin de susciter échanges et commentaires. Ces cahiers sont écrits dans le style des publications scientifiques. Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

This paper presents research carried out at CIRANO and aims at encouraging discussion and comment. The observations and viewpoints expressed are the sole responsibility of the authors. They do not necessarily represent positions of CIRANO or its partners.

ISSN 1198-8177

La réforme fédérale proposée de la péréquation : le mauvais remède pour l'un des organes vitaux du fédéralisme fiscal canadien^{*}

Luc Godbout[†], Suzie St-Cerny[‡]

Résumé

Cette étude a été réalisée dans le cadre des consultations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Elle présente d'abord brièvement l'historique de la péréquation et l'évolution de ses principaux paramètres. Puis, les principaux enjeux sont discutés, notamment la volatilité de la péréquation, la révision de certaines assiettes et la révision de la norme de comparaison. Certains impacts liés à ces enjeux sont aussi illustrés. En analysant l'évolution de la péréquation au cours des dix dernières années, les auteurs illustrent que les écarts de capacité fiscale se sont accentués entre les provinces canadiennes pendant que, de son côté, l'impact de la péréquation diminuait. Le nouveau cadre de la péréquation découlant de l'offre fédérale de 2004, incluant l'existence de plusieurs ententes bilatérales particulières, est aussi analysé. Les auteurs concluent au rejet du nouveau cadre et à la nécessité de réformer le système de péréquation en gardant les objectifs initiaux. Il est en particulier recommandé de revenir à la norme des dix provinces et de faire marche arrière en ce qui concerne l'enveloppe globale fixe de la péréquation. D'autres recommandations concernent notamment l'ajout d'un mécanisme de lissage et la fin des ententes bilatérales.

Mots clés : capacité fiscale, déséquilibre fiscal, gouvernement fédéral, norme de comparaison, péréquation, provinces, Québec, transferts fédéraux

^{*} Cette étude a été financée par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke et a précédemment été diffusée sur son site Internet. Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance à Jean-Pierre Aubry, Karine Dumont et Gilles Larin pour leurs collaborations et observations. Bien entendu, les opinions exprimés dans la présente étude n'engagent que les auteurs, qui assument l'entière responsabilité des commentaires et des interprétations y figurant.

[†] Chercheur au CIRANO et professeur au programme de maîtrise en fiscalité de l'Université de Sherbrooke. Courriel : lgodbout@adm.usherbrooke.ca.

[‡] Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Courriel : stcerny.suzie@videotron.ca.

Abstract

This report was generated in the framework of consultations by the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. The study first presents a brief history of equalization and the evolution of its main parameters. The principal issues are discussed next, in particular the volatility of equalization payments, the integration of certain revenue sources, and the revision of standards of comparison. Certain impacts springing from these issues are also illustrated. By analyzing the evolution of equalization over the past ten years, the authors illustrate that gaps between the Canadian provinces in fiscal capacity have become more pronounced while the impact of equalization has decreased. The new equalization framework ensuing from the federal offer of 2004, including the existence of several specific bilateral agreements, is also analyzed. The authors conclude that the new framework must be abandoned and that a reform of the equalization program that respects the initial goals is required. In particular, a return to the ten-province average is recommended, along with backtracking on the fixed global envelope of equalization. Other recommendations address adding a smoothing mechanism and doing away with bilateral agreements.

Keywords: *equalization, fiscal capacity, federal government, fiscal imbalance, federal transfers, provinces, Quebec, standard of comparison*

Codes JEL : H27, H77

Table des matières

Mise en contexte	1
1 Évolution historique, paramètres de la péréquation et résultats	1
1.1 Évolution et paramètres	2
1.2 Résultats et impact	4
2 La péréquation : ses enjeux, ses problèmes et ses impacts	8
2.1 La volatilité de la péréquation.....	8
2.2 La révision des assiettes de la péréquation	11
2.3 Une révision de la norme de comparaison.....	13
2.4 Une approche alternative au calcul des droits de péréquation.....	18
2.5 La prise en compte des besoins de dépenses par la péréquation.....	18
2.6 L’impact de la péréquation sur les écarts de capacités fiscales	19
2.7 Effets calculés pour le Québec.....	21
3 Le nouveau cadre du programme de péréquation.....	23
3.1 Une enveloppe globale fixée à l’avance	24
3.2 Les ententes bilatérales	27
Conclusion et recommandations.....	30

Mise en contexte

La péréquation représente un élément fondamental des relations financières intergouvernementales et du fédéralisme fiscal canadien. Il s'agit de la deuxième source de transferts fédéraux en importance après les transferts aux titres de la santé et des programmes sociaux. En 2004-2005, parmi les dix provinces canadiennes, huit en sont bénéficiaires. Seules l'Ontario et l'Alberta n'en reçoivent pas.

Après près de 50 ans d'existence et son enchâssement dans la Constitution, ce n'est pas la constitutionnalité du programme de péréquation qui est remise en cause. Au fil des années, ce programme a évolué, ses paramètres ont été modifiés et des modalités d'application ont été mises en place. À cet égard, l'application de plafonds, l'intégration des assiettes fiscales et l'utilisation d'une norme basée sur cinq provinces représentatives sont notamment à revoir. En septembre et octobre 2004, sans discussion préalable avec les provinces et en direction opposée aux modifications qu'il proposait dans son budget 2004, le gouvernement fédéral proposait des modifications fondamentales dans l'application de la péréquation. Dans tous les cas, le Québec est particulièrement touché tant par les modalités actuelles que par les modifications contenues dans la proposition fédérale de l'automne 2004.

1 Évolution historique, paramètres de la péréquation et résultats

En 1940, la Commission Rowell-Sirois soumettait son rapport⁴. Elle indiquait, entre autres, qu'il fallait instaurer un régime de répartition de la richesse entre les provinces, c'est-à-dire la péréquation. Cette recommandation fut rejetée. Il a fallu attendre jusqu'en 1957, avant que le gouvernement fédéral instaure son système de péréquation.

⁴ COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES, Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1940.

1.1 Évolution et paramètres

Le système de transferts qu'est la péréquation a deux principales fonctions. D'une part, il octroie aux gouvernements provinciaux les moins nantis des paiements visant à leur fournir les moyens d'offrir des services publics comparables à ceux des provinces plus riches, sans être obligé pour cela de recourir à des taux de taxation trop élevés. D'autre part, il assure une forme de stabilisation devant une détérioration de la situation fiscale d'une province par rapport à l'ensemble de la fédération. En deux mots, la péréquation sert annuellement à combler, sur une base par habitant, l'écart de rendement de différentes sources de taxation d'une province par rapport au rendement canadien moyen. En quelque sorte, la péréquation sert, via des transferts directs basés sur des écarts de capacité fiscale entre les provinces, à contrebalancer un potentiel déséquilibre fiscal interprovincial.

La logique du programme est relativement simple quoique l'on observe une complexité intrinsèque à son fonctionnement. Sans entrer dans les détails d'application, soulignons l'évolution de ses principales caractéristiques.

Afin de déterminer les écarts de capacité fiscale par habitant d'une province et d'établir ses droits à la péréquation, le programme de péréquation mesure d'abord la capacité fiscale potentielle de chaque province en fonction de 33 sources de revenus (par exemple : impôt sur le revenu, taxes de vente). Basé sur un système fiscal de référence, on impute à chaque province le résultat de l'application des pratiques fiscales de l'ensemble des provinces⁵. Dans un second temps, il s'agit d'établir la capacité fiscale moyenne en fonction d'une norme canadienne. Dans un troisième temps, les paiements de péréquation ramènent la capacité fiscale des provinces les moins nanties à la norme. Au bout du compte, les provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la norme sont compensées.

⁵ Ainsi, le programme de péréquation ne compare pas les régimes fiscaux réels des provinces entre eux, mais la capacité des provinces à générer des recettes fiscales à partir d'un régime fiscal représentatif.

En 1982, la réduction des écarts de capacités fiscales par des paiements de péréquation a été enchâssée dans la Constitution :

« 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 »⁶.

Les paiements de péréquation sont inconditionnels. Les provinces peuvent utiliser comme elles l'entendent les sommes reçues par l'intermédiaire de la péréquation. Ainsi, les sommes qu'une province reçoit au titre de la péréquation visent à lui donner les ressources financières nécessaires pour offrir des services publics raisonnablement comparables, si elle le désire. Il ne s'agit pas d'imposer aux provinces des pratiques communes à l'égard des services publics. Ainsi, les termes utilisés dans l'article 36 (2) de la Constitution « pour les mettre en mesure » montrent que les provinces peuvent disposer des sommes reçues comme elles le souhaitent. Il n'y a aucune condition, ni obligation liée aux sommes de péréquation reçues. Il y a donc plein respect des champs de compétence prévus par la Constitution canadienne. Contrairement à la péréquation, les autres transferts fédéraux versés aux provinces aux titres de la santé et des programmes sociaux sont conditionnels à l'atteinte d'objectifs fédéraux, pensons au respect de la *Loi canadienne sur la santé*. Aussi, le gouvernement fédéral offre également des transferts aux individus. Même si on peut y voir un objectif commun de redistribution, ces derniers visent généralement la réduction des écarts de richesse entre les individus alors que le programme de péréquation vise à réduire les écarts de richesse des provinces dans leur capacité à offrir des services publics provinciaux.

Depuis sa création, les bases de calcul du programme de péréquation ont fait l'objet de plusieurs modifications. Parmi celles-ci, la norme de comparaison servant à la détermination des écarts de capacité fiscale retient particulièrement l'attention. En effet, dans ses premières années d'existence, la norme était établie par rapport aux deux provinces les mieux nanties. Rapidement, la norme utilisée a été fondée sur les dix provinces. Puis, dans le but de limiter la croissance des coûts, la norme s'établit ensuite à partir de la moyenne des capacités fiscales du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

⁶ Loi constitutionnelle de 1982, art. 36(2).

Toujours dans une optique de limitation de la croissance du coût du programme, le gouvernement fédéral a aussi implanté en 1982 un mécanisme de plafonnement des paiements. Ce plafond a fait en sorte que les paiements de péréquation ne peuvent croître plus rapidement que le PIB. De plus, « le niveau de paiements à partir duquel le plafond s'applique a été considérablement réduit au fil des renouvellements quinquennaux du programme »⁷. En fait, en 1999, il a été fixé arbitrairement à 10 milliards de dollars. Au moment où le gouvernement fédéral limitait le financement de la péréquation, les transferts conditionnels dans les champs de compétence provinciaux augmentaient.

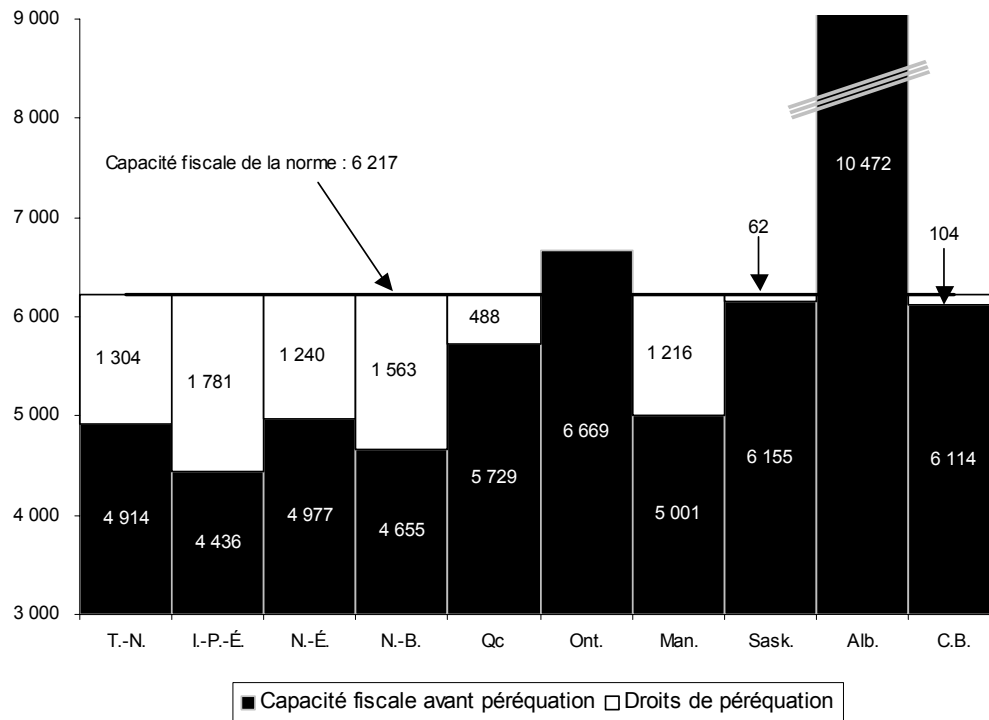
Enfin, en octobre 2004, le gouvernement fédéral a annoncé une réforme importante de la péréquation qui inclut notamment un niveau total du financement de la péréquation fixé d'avance. Cette offre est présentée plus en détail à la section 3 de ce mémoire.

1.2 Résultats et impact

Le **graphique 1** montre comment le programme de péréquation compense la moindre capacité fiscale des provinces. Les provinces reçoivent donc, par habitant, l'écart entre leur capacité fiscale obtenue par l'application du système fiscal de référence et la capacité fiscale de la norme utilisée.

⁷ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada. Rapport., Québec, 2002, p. 55.

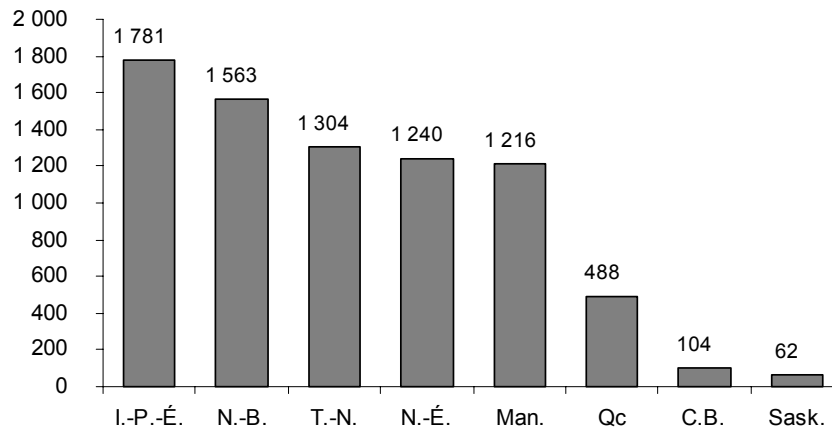
Graphique 1 : Capacité fiscale des provinces avant et après le programme de péréquation -- 2004-2005
(en dollars par habitant)



Notes : Les données de 2004-2005 sont calculées en utilisant la norme des cinq provinces et sans tenir compte des modifications apportées par l'offre fédérale d'octobre 2004.
Source : Nos calculs basés sur les données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Le **graphique 2** présente le résultat en terme de droits de péréquation par habitant reçus par les provinces si on égalise les capacités fiscales provinciales à celle calculée par la norme des cinq provinces. Reflétant la capacité fiscale calculée par habitant, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui reçoit le plus et donc qui aurait une capacité fiscale par habitant le plus loin de la norme de comparaison. Dans la même optique, parmi les provinces bénéficiaires, c'est la Saskatchewan qui reçoit le moins. Le Québec se situe au sixième rang.

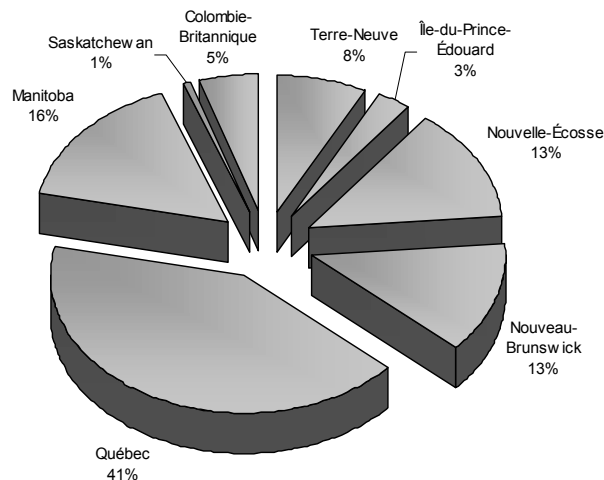
Graphique 2 : Droits de péréquation, 2004-2005
(en dollars par habitant)



Source : Nos calculs basés sur les données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Lorsqu'on applique les droits de péréquation par habitant au poids démographique de chaque province, le résultat de ce calcul permet de mesurer les droits totaux en 2004-2005 à 8,85 milliards de dollars. Le **graphique 3** montre la répartition provinciale de cette enveloppe. Le Québec étant la province la plus peuplée parmi les provinces bénéficiaires de la péréquation, elle récolte 41 % du total.

Graphique 3 : Droits de péréquation, 2004-2005
(en pourcentage)



Source : Nos calculs basés sur les données fournies par le ministère des Finances du Canada.

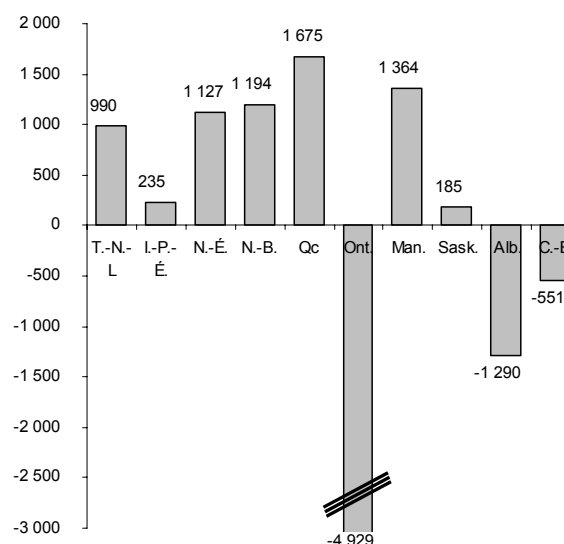
Un autre calcul intéressant peut être fait pour relativiser l'importance de l'enveloppe globale de la péréquation. Nous pouvons tenter de calculer la contribution nette des provinces à cette enveloppe. Pour ce faire, nous mesurons la part des impôts fédéraux payée par chaque province et appliquons ces proportions à l'enveloppe totale de la péréquation, ce qui nous donne une idée de grandeur de la contribution réelle des provinces. Ensuite, en soustrayant cette contribution de ce que chaque province reçoit en péréquation, nous évaluons ce que nous appelons la « péréquation nette ». Le résultat est présenté au **tableau 1** et au **graphique 4**. Le but ici est de se rappeler que les contribuables des provinces contribuent, par les impôts fédéraux perçus sur leur territoire, au financement de la péréquation. L'Alberta et l'Ontario contribuent de façon importante à la péréquation, mais n'en bénéficient pas. On comprend donc encore mieux qu'elles sont peu enclines à voir l'enveloppe globale croître. Finalement, en présentant la péréquation nette, même si la Colombie-Britannique est une province bénéficiaire de la péréquation, elle contribue de façon plus importante à son financement que ce qu'elle reçoit. De plus, il faut se rappeler que la Colombie-Britannique n'a pas toujours été bénéficiaire de la péréquation.

Tableau 1 : Péréquation brute et nette, 2004-2005
(en millions de dollars)

	Péréquation brute	Financement de la péréquation selon la contribution provinciale aux recettes fédérales	Péréquation nette
T.-N.-L	1 110	120	990
I.-P.-É.	274	39	235
N.-É.	1 387	260	1 127
N.-B.	1 388	194	1 194
Qc	4 128	2 453	1 675
Ont.	0	4 929	-4 929
Man.	1 688	324	1 364
Sask.	452	267	185
Alb.	0	1 290	-1 290
C.-B.	785	1 336	-551

Source : Nos calculs basés sur les données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Graphique 4 : Péréquation nette, 2004-2005
(en millions de dollars)



Source : Nos calculs basés sur les données fournies par le ministère des Finances du Canada.

2 La péréquation : ses enjeux, ses problèmes et ses impacts

Cette section passe en revue les divers sujets de discussion relatifs au fonctionnement du programme et aux paramètres utilisés pour déterminer les droits de péréquation ainsi que nos commentaires sur ces sujets. Nous présentons aussi l'impact de la péréquation sur la réduction des écarts de capacités fiscales et certains effets de l'évolution de la péréquation plus spécifiquement pour le Québec.

2.1 La volatilité de la péréquation

En compensant les écarts de richesse entre les provinces par rapport à une norme, la péréquation est appelée à fluctuer d'une année à l'autre. Cela fait en sorte qu'il est difficile pour le gouvernement fédéral de prévoir la somme qu'il consacrera à la péréquation pour les années à venir. En conséquence, ce manque de stabilité des paiements affecte également la prévision des recettes des provinces bénéficiaires. Compte tenu de l'importance de la péréquation dans le budget de certaines provinces, la prévisibilité des sommes reçues à ce titre est une préoccupation importante pour ces dernières.

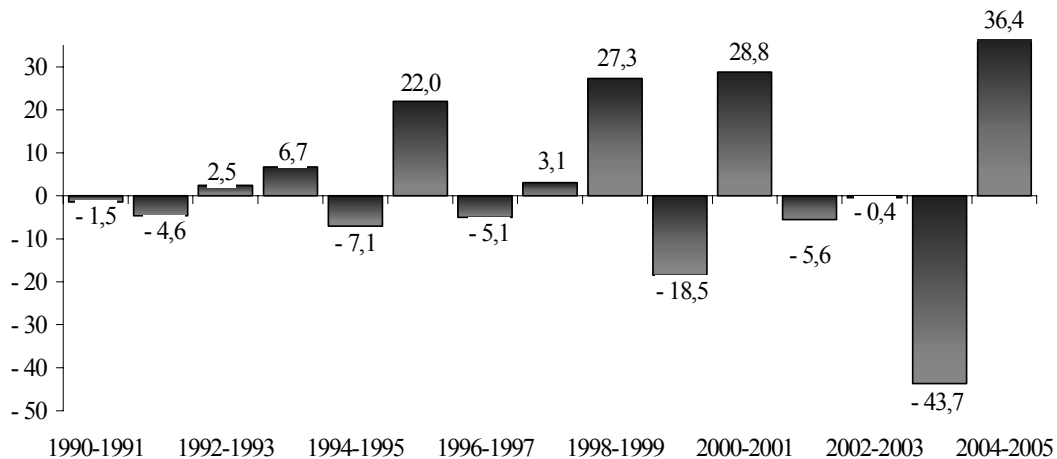
De par sa nature, il est normal que la péréquation reçue par une province varie annuellement. Ses droits de péréquation sont réduits lorsque sa performance économique s'améliore en regard de celle des autres provinces. Une province qui voit son écart de capacité fiscale se rétrécir par rapport à la norme doit voir ses paiements de péréquation diminuer. L'inverse est aussi vrai, une province dont la pauvreté relative à l'intérieur de la fédération s'accroît devrait voir ses droits de péréquation augmenter. Cette fluctuation basée sur l'écart de richesse relative est tout à fait conforme à l'objectif constitutionnel de la péréquation.

Pour contrer les impacts négatifs sur les finances publiques des provinces, le programme de péréquation doit prévoir un mécanisme de lissage des droits, en cas de chute drastique. À l'inverse, ce mécanisme de lissage doit-il prévoir un plafonnement des droits de péréquation pour prémunir le gouvernement fédéral d'éventuelles hausses subites? Dans le contexte actuel, le plafonnement semble peu approprié. Le poids du programme de péréquation est relativement

faible en regard des revenus autonomes fédéraux alors qu'à l'inverse, pour certaines provinces bénéficiaires, la péréquation constitue une source de revenus significative.

Le **graphique 5** illustre la fluctuation des paiements de péréquation qu'a reçus le Québec au cours des quinze dernières années. On constate que d'une année à l'autre les paiements subissent des augmentations allant jusqu'à 36 % et des diminutions pouvant atteindre 43 %.

Graphique 5 : Variation des revenus de péréquation au Québec, 1990-91 à 2004-05 (en pourcentage)



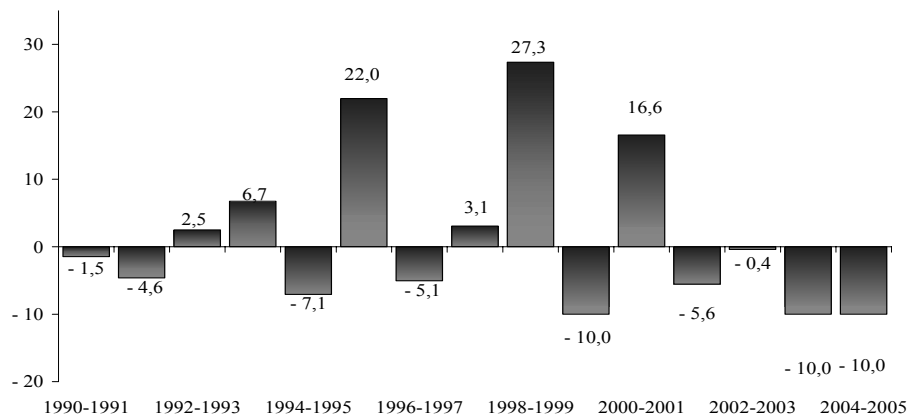
Note : Ce calcul est basé sur les droits de péréquation, en excluant la portion prêt.

Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Québec.

Voici deux exemples de mesures de lissage qui pourraient être formellement intégrées au calcul de la péréquation. La première méthode pourrait être une simple règle précisant que les droits de péréquation d'une province ne peuvent pas chuter de plus de 10 % par rapport à l'année précédente. La seconde méthode pourrait préciser que les droits de péréquation d'une année donnée ne peuvent être inférieurs à la moyenne des droits des trois années précédentes⁸.

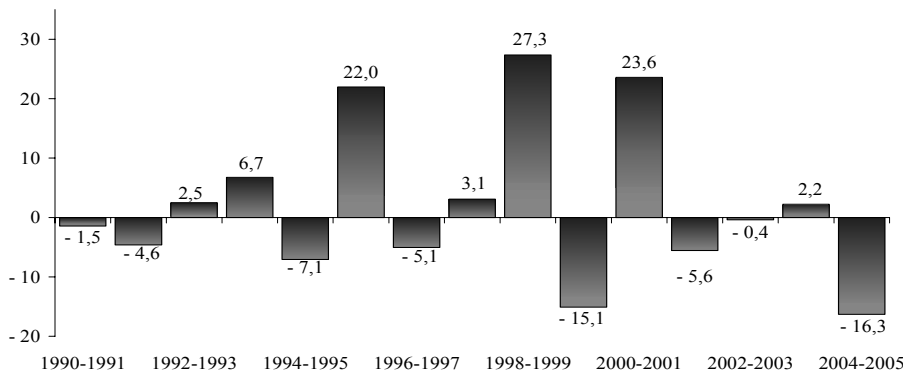
⁸ Notons que dans le cadre du renouvellement de la péréquation de 2004, le gouvernement fédéral avait décidé de mettre en place un mécanisme de lissage selon lequel les droits de chaque exercice seraient fondés sur la moyenne des droits des trois exercices précédents.

Graphique 6 : Variation des revenus de péréquation au Québec en utilisant la méthode d'étalement limité à 10 % de l'année précédente, 1990-91 à 2004-05 (en pourcentage)



Note : Ce calcul est basé sur les droits de péréquation, en excluant la portion prêt.
 Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Québec.

Graphique 7 : Variation des revenus de péréquation au Québec en utilisant la méthode d'étalement basée sur la moyenne des trois années précédentes, 1990-91 à 2004-05 (en pourcentage)



Note : Ce calcul est basé sur les droits de péréquation, en excluant la portion prêt.
 Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Québec.

Bien que la méthode basée sur la moyenne des droits des trois années précédentes réduit les écarts à la baisse de la péréquation, ceux-ci demeurent néanmoins significatifs, pouvant atteindre 16 % au cours de la période analysée. Le **graphique 6** montre que la méthode limitant les écarts à la baisse de la péréquation à 10 %, réduit effectivement l'ampleur des diminutions et les répartit dans le temps. En comparaison avec la situation qui prévaut actuellement, au lieu d'une baisse des droits de péréquation de 43,7 % en 2003-04 suivie d'une hausse de 36,4 % l'année suivante, la méthode du 10 % étalerait la diminution à 10 % en 2003-04 et à 10 % en 2004-05.

Après avoir déterminé qu'il est souhaitable de mettre en place une méthode de lissage, il faut s'interroger sur la prise en charge financière de ce mécanisme. Ainsi, les sommes versées au-delà des droits de péréquation normalement calculés découlant de la méthode de lissage retenue pourraient faire partie intégrante du programme de péréquation ou encore être remboursées par les provinces bénéficiaires selon des modalités établies. Ainsi, les montants découlant du mécanisme de lissage peuvent être remboursables ou non par les provinces en bénéficiant.

Même s'il est normal que la péréquation fluctue en fonction des écarts de capacités fiscales des provinces en regard d'une norme, il n'en demeure pas moins qu'il faut trouver l'équilibre entre le bon fonctionnement du régime de péréquation et la prévisibilité nécessaire aux finances publiques des provinces bénéficiaires. À cet égard, il semble que le meilleur moyen d'y arriver sans aller à l'encontre des autres objectifs de la péréquation serait l'application d'un mécanisme de lissage limitant à un pourcentage fixe la diminution des droits de péréquation d'une année à l'autre, et dont la différence entre le montant obtenu et les droits constatés pour une année donnée devrait être remboursée selon des modalités bien définies.

2.2 La révision des assiettes de la péréquation

Au niveau de la définition des assiettes fiscales, plusieurs problèmes spécifiques sont souvent mentionnés. Deux exemples retiennent particulièrement notre attention, à savoir : les impôts fonciers et les ressources naturelles non renouvelables.

En ce qui concerne l'assiette de l'impôt foncier, ce n'est pas la valeur foncière des propriétés qui est utilisée, mais une norme composée d'un ensemble de variables économiques, dont la valeur de remplacement du stock de bâtiments. Dans son budget du 23 mars 2004, le gouvernement fédéral a reconnu que l'assiette foncière résidentielle doit être basée sur les valeurs marchandes apparaissant aux rôles d'évaluation municipale. Toutefois, il a proposé que de 2005 à 2009, une assiette calculée de façon combinée soit 50 % calculée à l'aide de la valeur marchande tirée des rôles d'évaluation municipale et 50 % à l'aide de l'ancien calcul. L'utilisation d'une telle formule à la place d'une formule entièrement basée sur la valeur foncière coûterait environ 400

millions de dollars par année au Québec⁹. La pleine application de la valeur foncière semble une bonne manière d'améliorer la mesure de la capacité fiscale associée aux impôts fonciers.

En ce qui concerne les assiettes liées aux ressources naturelles non renouvelables, plusieurs suggèrent leur exclusion du calcul des droits de péréquation. À cet égard, le Québec pourrait être tenté de se joindre à ceux suggérant ces exclusions demandant que les ressources hydroélectriques en soient également exclues. Toutefois, même si l'argumentaire visant à exclure les ressources naturelles non renouvelables repose sur le fait qu'elles ne constituent pas une source de recettes comme les autres puisqu'elles représentent plutôt une rente pour la conversion d'un actif physique en un actif financier, y a-t-il lieu de les exclure pour autant ? Dans quelle mesure les recettes tirées de l'exploitation des ressources non renouvelables diffèrent-elles des autres sources de revenus dans un budget provincial ? Si deux provinces ont la même capacité fiscale réelle, est-il juste d'octroyer plus de péréquation à l'une qu'à l'autre par le simple fait qu'une partie de sa capacité fiscale provient des ressources non renouvelables ? Ne faut-il pas prendre en compte l'utilisation des sommes reçues à ce titre dans la capacité de financement des dépenses d'une province ? Pour cela, il faut nécessairement que les droits de péréquation varient en fonction de cette source de recettes. Compte tenu de cela, il ne semble pas approprié d'exclure certains revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles du cadre de la péréquation.

Plutôt que d'exclure les ressources non renouvelables de la péréquation, une approche alternative a été proposée par le Conseil économique du Canada en 1982¹⁰. Selon cette proposition, les redevances découlant des ressources naturelles non renouvelables seraient pleinement incluses dans la péréquation, mais seulement au moment de leur utilisation réelle. Dans ce contexte, la capitalisation de ces redevances n'aurait pas d'impact sur les droits de péréquation, seules les redevances réellement utilisées dans le cadre du budget de la province pour le financement de ses dépenses affecteraient la péréquation.

Notre préférence va à l'inclusion complète des revenus tirés des ressources naturelles renouvelables ou non, combinée à un mécanisme de lissage pour limiter la variabilité soudaine

⁹ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Op. Cit.*, note 7, p. 106.

¹⁰ Winer, S., Gauthier, D., *Les migrations internes et la structure budgétaire d'un État fédéral*, Conseil économique du Canada, 1982.

des droits de péréquation qui pourraient découler de cette inclusion. Mais, en deuxième choix, nous croyons que la proposition du Conseil économique du Canada semble raisonnable et nettement préférable à l'exclusion d'assiette du calcul de la péréquation.

La révision des assiettes de la péréquation doit conduire à une intégration pleine et entière des sources de revenus provinciaux plutôt qu'à une diminution des champs couverts.

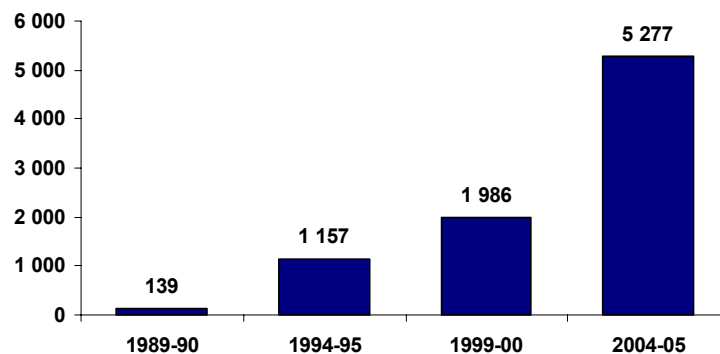
2.3 Une révision de la norme de comparaison

La norme de comparaison servant à la détermination des écarts de capacité fiscale a été modifiée à plusieurs reprises depuis l'implantation de la péréquation, passant de la norme des deux provinces les mieux nanties, à la norme des dix provinces, pour finalement arriver à la norme des cinq provinces représentatives. Ces cinq provinces sont le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Ainsi, le gouvernement fédéral a exclu la province la plus riche, l'Alberta, et les quatre provinces les plus pauvres, les provinces maritimes. L'abandon de la norme des dix provinces et son remplacement par la norme des cinq provinces ont été réalisés uniquement dans un souci d'économie par le gouvernement fédéral puisque le poids relatif de l'Alberta est supérieur au poids des quatre provinces maritimes réunies. Depuis l'utilisation de cette norme, de plus grands écarts de capacité fiscale subsistent.

À ce titre, le **graphique 8** illustre le manque à gagner relié à l'utilisation de la norme des cinq plutôt que la norme des dix. Alors que le manque à gagner ne représentait que 139 millions de dollars il y a 15 ans, il est évalué à près de 5,3 milliards de dollars pour l'année 2004-2005¹¹.

¹¹ Cela ne signifie pas que l'application de la norme des dix pour 2004-2005 coûterait 5,3 milliards de dollars de plus au gouvernement fédéral car nous faisons ici une comparaison avec la norme des cinq et non pas avec ce qui a réellement été versé en droits de péréquation aux provinces. Les droits de péréquation effectivement payés tiennent compte de la nouvelle enveloppe découlant de l'offre d'octobre 2004 et des ententes bilatérales.

Graphique 8 : Manque à gagner découlant de l'utilisation de la norme des cinq provinces au lieu d'une norme des dix provinces
(en millions de dollars)



Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Le **tableau 2** répartit entre les provinces le manque à gagner dû à l'utilisation de la norme des cinq au lieu de la norme des dix. On constate que l'utilisation de la norme des dix rapporterait près de 2,5 milliards de dollars supplémentaires pour le Québec en 2004-2005 et près de 5,3 milliards de dollars à l'échelle du Canada. Puisqu'elles ne sont pas des provinces bénéficiaires, même après la modification de la norme, l'Ontario et l'Alberta ne recevraient aucune somme de cet ajout de 5,3 milliards de dollars. On comprend mieux pourquoi elles sont peu disposées à supporter une hausse substantielle de la péréquation.

Tableau 2 : La répartition du manque à gagner lié à la norme des dix – 2004-2005
(en millions de \$)

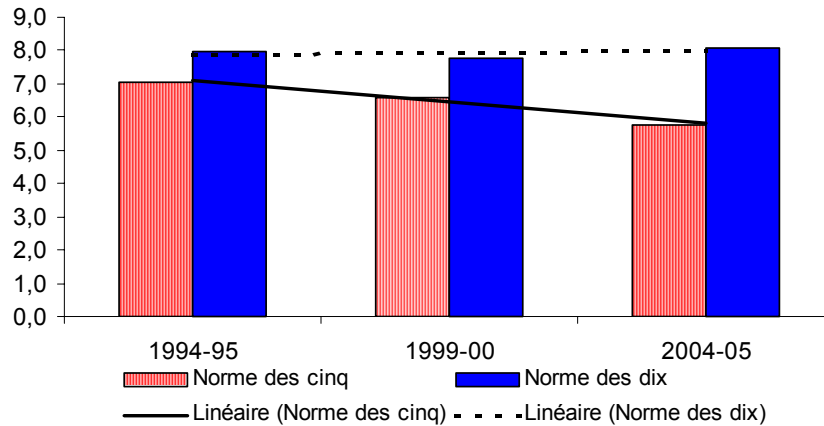
	Norme des dix
Terre-Neuve-et-Labardor	168
Île-du-Prince-Édouard	45
Nouvelle-Écosse	304
Nouveau-Brunswick	244
Québec	2 450
Ontario	0
Manitoba	380
Saskatchewan	323
Alberta	0
Colombie-Britannique	1 363
Total	5 277

Note : Nous faisons ici une comparaison avec la norme des cinq et non pas avec ce qui a réellement été versé en droits de péréquation aux provinces. Les droits de péréquation effectivement payés tiennent compte de la nouvelle enveloppe découlant de l'offre d'octobre 2004 et des ententes bilatérales.

Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Dans ce contexte, peut-on dire que sans la modification de la norme, le coût du programme de péréquation aurait explosé? Au contraire, le **graphique 9** montre que le passage de la norme des dix à la norme des cinq provinces a allégé de façon significative le poids de la péréquation dans les recettes fédérales. En effet, en 1994-1995, 7 % des recettes fiscales étaient consacrées à la péréquation, alors que le taux aurait été de 8 % avec la norme des dix provinces. Dix ans plus tard, les paiements de péréquation ne représentent plus que 5,8 % des recettes fédérales, soit une économie de plus de deux points de pourcentage en terme de recettes fédérales. En comparant le poids de la péréquation dans les recettes fédérales selon la norme utilisée, on constate que cette diminution n'est pas le reflet d'une réduction des écarts de richesse entre les provinces, mais plutôt une illustration que la norme des cinq provinces n'est pas adéquate.

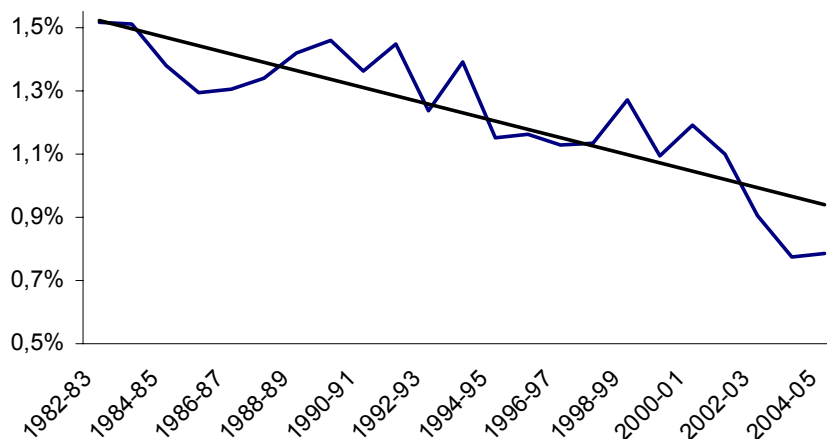
Graphique 9 : Poids de la péréquation dans les recettes fédérales selon la norme utilisée (en pourcentage)



Note : Nous faisons ici une comparaison avec la norme des cinq et non pas avec ce qui a réellement été versé en droits de péréquation aux provinces.
 Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

De son côté, le **graphique 10** montre la tendance importante à la diminution des droits de péréquation en regard du PIB depuis que la norme des cinq provinces représentatives est utilisée.

Graphique 10 : Évolution des droits de péréquation en pourcentage du produit intérieur brut, 1984-1985 à 2004-2005

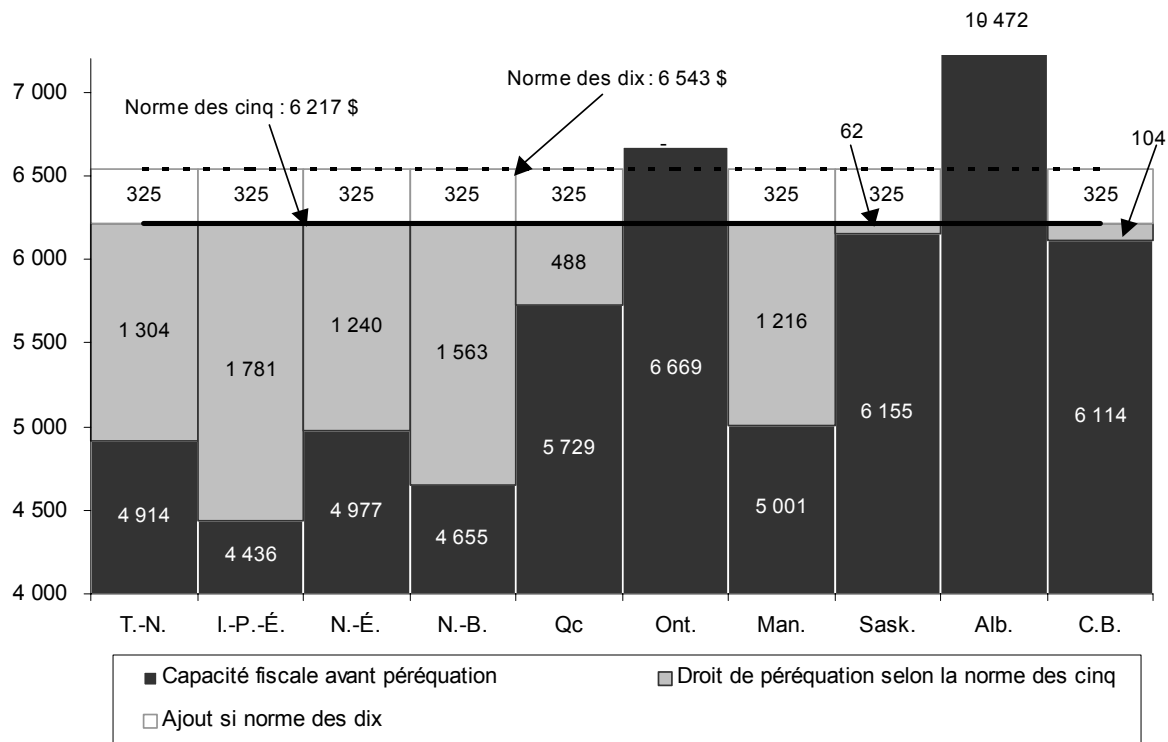


Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que l'une des demandes traditionnelles des provinces bénéficiaires à l'égard de la péréquation soit le rétablissement de la norme des dix provinces

canadiennes dans le calcul des montants du programme. Le **graphique 11** illustre la différence entre les droits de péréquation qu’auraient obtenus les provinces selon l’utilisation de la norme des cinq provinces ou de celle des dix provinces. La différence est de 325 \$ par habitant. Cela semble assez peu, mais rappelons-nous que le coût du rétablissement de la norme des dix en remplacement de la norme des cinq est de près de 5,3 milliards de dollars¹².

Graphique 11 : Capacité fiscale des provinces, 2004-2005
(en \$ par habitant)



Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

L’application de la norme des cinq ne permet pas de pleinement éliminer les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Sans les éliminer complètement, le retour à la norme des dix permettrait de réduire davantage les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

¹² *Supra.*, note 11.

2.4 Une approche alternative au calcul des droits de péréquation

La méthode pour déterminer la capacité fiscale des provinces, basée sur 33 sources de revenus, est réputée comme intrinsèquement complexe. Avant de vouloir la modifier pour des raisons de complexité, il faut d'abord s'intéresser à sa capacité à atteindre l'objectif de la péréquation. À elle seule, la complexité de la méthode actuelle des droits de péréquation ne peut motiver son remplacement.

Certains ont proposé de remplacer la formule actuelle pour établir les droits de péréquation par un indicateur macroéconomique, par exemple le produit intérieur brut par habitant. A priori, rien ne semble mieux adapté pour mesurer les véritables écarts de richesse entre les provinces, puisque l'ensemble des composantes de l'économie est pris en considération. Toutefois, il est possible d'imaginer qu'à partir du moment où la péréquation serait calculée sur la base du PIB, les efforts et revendications des provinces bénéficiaires se déplaceraient des lacunes de la méthode actuelle aux lacunes du calcul des composantes du PIB provincial.

Quoi qu'il en soit, le seul véritable argument devant être utilisé pour changer la méthode de calcul de la détermination des droits de péréquation des provinces doit être lié à sa capacité à atteindre l'objectif de la péréquation. Si l'on doute qu'une méthode alternative puisse atteindre aussi efficacement l'objectif de la péréquation, on devrait conserver l'approche fondée sur le régime fiscal représentatif.

2.5 La prise en compte des besoins de dépenses par la péréquation

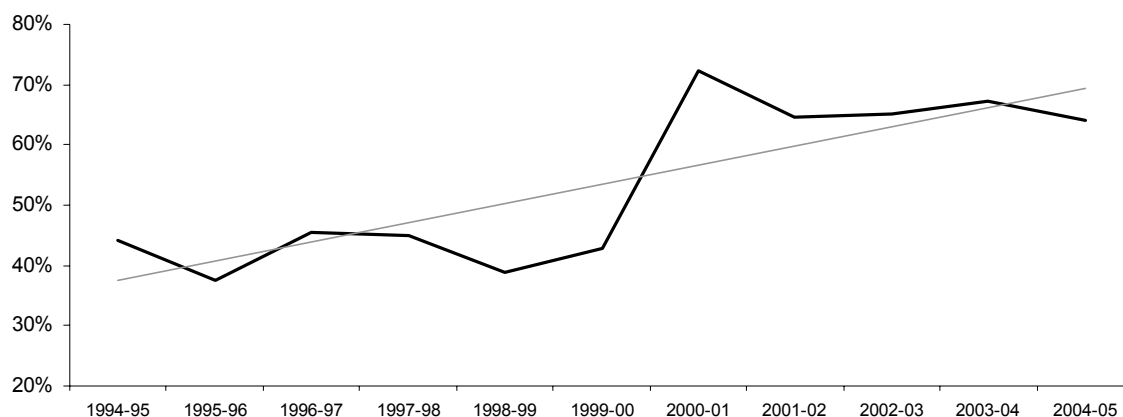
Il est vrai que les pressions diffèrent sur les dépenses de chaque province. Pour atteindre l'objectif constitutionnel qui est de fournir aux provinces les moyens d'assurer des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable, le programme de péréquation procède en totalité par le calcul des écarts de capacité fiscale. Rien n'est fait pour mesurer le coût d'offrir des services publics dans chacune des provinces. Ce coût pourrait varier en fonction du poids démographique, de l'âge de sa population, de l'importance des zones

rurales, de l'étendue de son territoire, etc. Est-ce que c'est au programme de péréquation à prendre ces paramètres en compte? Considérant que la péréquation n'est pas liée aux services publics réellement offerts, mais qu'elle ne vise qu'à rendre possible aux provinces l'offre de services publics, il semble a priori que les besoins en dépenses ne devraient pas être pris en compte dans l'établissement des droits de péréquation. De plus, leur prise en compte risquerait d'ouvrir une brèche à la mise en place de normes et de heurter l'inconditionnalité des paiements du programme de péréquation. Ce qui ne signifie pas pour autant que les besoins en dépenses ne doivent pas être considérés dans les transferts fédéraux. La prise en compte des besoins devrait être intégrée aux transferts fédéraux déjà existants aux titres de la santé et des programmes sociaux, comme cela a été le cas jusqu'en 1996, année de la création du transfert canadien pour la santé et les programmes sociaux (TCSPS) qui a remplacé le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Ainsi, il serait simple de considérer à même les transferts fédéraux l'âge de la population pour les besoins en santé, le nombre d'étudiants et d'assistés sociaux pour les besoins liés aux programmes sociaux.

2.6 L'impact de la péréquation sur les écarts de capacités fiscales

Nous présentons ici d'autres illustrations de la faiblesse du fonctionnement de la péréquation en regard notamment de l'utilisation de la norme des cinq provinces. D'abord, le **graphique 12** présente, pour les années 1994-1995 à 2004-2005, les écarts de capacité fiscale par habitant entre la province la plus riche et la province la plus pauvre après la péréquation. Pour rendre ces données comparables dans le temps, nous calculons ces écarts en pourcentage de la capacité fiscale moyenne des dix provinces. On remarque que l'écart de capacité fiscale entre la province la plus riche et la plus pauvre grandit dans le temps. En effet, l'écart de capacité fiscale après péréquation entre la province la plus riche et la plus pauvre est passé de 44,1 % de la capacité fiscale moyenne des dix provinces en 1994-1995 à 64,1 % en 2004-2005.

Graphique 12 : Écart de capacité fiscale par habitant après péréquation entre la province la plus riche et la province la plus pauvre, 1994-1995 à 2004-2005
(en pourcentage de la capacité fiscale moyenne des dix provinces)



Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

Le but des transferts étant de diminuer les écarts de capacité fiscale pour permettre aux gouvernements des provinces d'offrir des services comparables à leur population, nous voulons utiliser ici une mesure de dispersion autour de la moyenne. Pour ce faire, nous avons calculé l'écart-type de capacité fiscale avant et après la péréquation. Une diminution d'écart-type indique que les capacités fiscales des provinces sont plus près de la moyenne, on doit s'attendre à une diminution de l'écart-type après péréquation. De plus, pour permettre une comparaison dans le temps, nous présentons les écarts-types en pourcentage de la capacité fiscale moyenne des dix provinces.

Le **tableau 3** présente ces résultats pour les années 1994-1995 à 2004-2005. En comparant les colonnes (a) et (b), on remarque que la péréquation joue son rôle puisque l'écart-type diminue. Par contre, alors que la baisse de l'écart-type était de 41,1 % en 1994-1995, elle n'est plus que de 27,2 % en 2004-2005. La baisse est donc beaucoup moins grande.

Tableau 3 : Écarts-type des capacités fiscales par habitant, 1994-1995 à 2004-2005
(en pourcentage de la capacité fiscale moyenne des dix provinces)

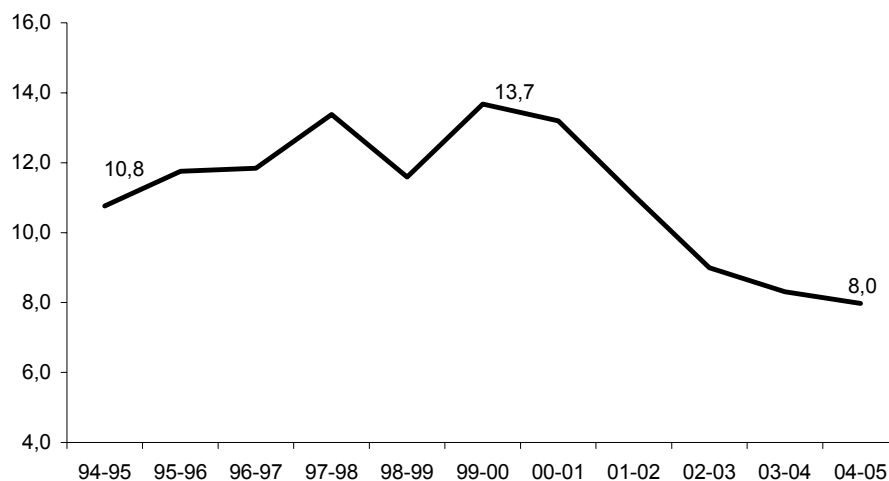
	Avant péréquation (a)	Après péréquation (b)	Impact de la péréquation (c = b-a)	Baisse en % (c/a)
1994-1995	23,7	13,9	-9,7	-41,1%
1995-1996	21,5	12,0	-9,5	-44,3%
1996-1997	23,9	14,2	-9,7	-40,7%
1997-1998	24,0	14,0	-10,0	-41,8%
1998-1999	21,9	12,2	-9,7	-44,3%
1999-2000	23,2	13,5	-9,7	-41,8%
2000-2001	30,7	22,5	-8,2	-26,6%
2001-2002	27,9	20,0	-7,9	-28,3%
2002-2003	27,6	20,3	-7,3	-26,3%
2003-2004	27,9	21,1	-6,8	-24,3%
2004-2005	26,9	19,6	-7,3	-27,2%

Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

2.7 Effets calculés pour le Québec

Le graphique 13 montre que la valeur des droits de péréquation du Québec en pourcentage des dépenses de programmes n'a cessé de diminuer au cours des dernières années, passant de 10,8 % en 1994-1995 à 8,0 % en 2004-2005, avec un sommet de 13,7 % en 1999-2000. Pourtant, rien n'indique que le Québec s'est enrichi de façon significative par rapport aux autres provinces. De fait, l'Alberta, grâce aux hydrocarbures, a connu une prospérité économique dont les provinces bénéficiaires de la péréquation n'ont pu profiter, démontrant une fois de plus les lacunes de l'actuelle formule.

Graphique 13 : Évolution des droits de péréquation du Québec en pourcentage des dépenses de programmes, 1994-1995 à 2004-2005 (en pourcentage)



Sources : Nos calculs basés sur données fournies par le ministère des Finances du Canada et tirées des comptes économiques provinciaux.

Une autre façon de voir l'impact pour le Québec est de calculer le rang du Québec parmi les dix provinces en regard de sa capacité fiscale avant et après péréquation. Le premier rang étant celui de la province la plus riche et le dixième, celui de la plus pauvre. Le tableau 4 montre que le Québec, selon la capacité fiscale par habitant avant péréquation, occupait la cinquième place parmi les dix provinces, derrière l'Ontario, l'Alberta, Colombie-Britannique et la Saskatchewan. Même si parmi les provinces bénéficiaires de la péréquation les écarts sont minimes pour certaines années, on note néanmoins que le rang du Québec après péréquation est passé du quatrième rang, de 1994-1995 à 1998-1999, au dixième rang en 2004-2005. Ce résultat est pour le moins surprenant.

Tableau 4 : Rang du Québec selon la capacité fiscale par habitant

Années	Avant péréquation	Après péréquation
1994-1995	5	4
1995-1996	5	4
1996-1997	5	4
1997-1998	5	4
1998-1999	5	4
1999-2000	5	5
2000-2001	5	6
2001-2002	5	9
2002-2003	5	5
2003-2004	5	9
2004-2005	5	10

Note : Pour 2004-2005, nous prenons en compte la nouvelle enveloppe découlant de l'offre fédérale d'octobre 2004 ainsi que les ententes bilatérales.

Source : Nos calculs basés sur des données fournies par le ministère des Finances du Canada.

3 Le nouveau cadre du programme de péréquation

Dans le *discours du Trône* du 5 octobre 2004, le gouvernement fédéral s'est engagé à procéder à :

« (...) la réforme la plus fondamentale du programme de péréquation au cours de ses quarante-sept ans d'existence. Cette réforme vise à rendre plus stable et plus prévisible le financement versé par le gouvernement fédéral aux provinces les moins riches pour la prestation de services publics essentiels »¹³.

Pour y arriver, le gouvernement fédéral a annoncé des changements importants lors des rencontres des premiers ministres de septembre et d'octobre dernier. Ces changements dénaturent l'essence même du programme tel que créé en 1957. Depuis l'implantation de la péréquation, il y a 48 ans, sa conception a toujours été basée sur la mesure des écarts de capacités fiscales et, en fonction de celles-ci les provinces étaient compensées. C'est ce que l'on pourrait appeler « mesurer d'abord et payer ensuite ».

¹³ Gouvernement du Canada, *Discours du Trône* du 5 octobre 2004, p. 6.

3.1 Une enveloppe globale fixée à l'avance

Le nouveau cadre fait en sorte que le niveau total du financement de la péréquation est fixé d'avance. Par cette enveloppe fixe, le gouvernement fédéral veut d'une part, garantir le niveau de financement, et d'autre part, accroître la stabilité et la prévisibilité des paiements. Ainsi, l'offre fédérale d'octobre 2005 est venue inverser la procédure en déterminant d'abord l'enveloppe que le fédéral veut consacrer à la péréquation et, en fonction de celle-ci, les provinces recevront leur quote-part, sans égard aux écarts réels de capacités fiscales à combler. C'est ce que l'on pourrait appeler « payer d'abord et mesurer ensuite ».

Quelle est la motivation derrière ce changement fondamental dans la conception de la péréquation ? Si cela ne vise qu'à garantir le niveau de financement global et qu'à accroître la stabilité financière du programme, l'on doit s'interroger sur les moyens d'y arriver différemment.

La proposition fédérale avec son nouveau cadre de péréquation stipule que les paiements totaux de péréquation s'élèvent à 10 milliards de dollars, soit la moyenne des versements des cinq dernières années pour 2004-2005, et à 10,9 milliards de dollars pour 2005-2006. Par la suite, ce montant sera soumis à une indexation annuelle de 3,5 %. De plus, la répartition est temporairement établie sur la base des droits constatés de 2004-2005. Pour les années subséquentes, le mode de répartition du budget alloué à la péréquation sera déterminé par le Groupe d'experts sur la péréquation, qui doit déposer son rapport d'ici janvier 2006.

Plusieurs changements proposés à la péréquation par le gouvernement fédéral constituent des modifications fondamentales à l'égard de l'établissement des droits de péréquation.

– la générosité du nouveau cadre

Il est approprié de déterminer la générosité de la proposition fédérale. L'offre est-elle généreuse? Il est utile de rappeler qu'en 2000-2001 et en 2001-2002 le gouvernement fédéral versait plus aux provinces que la proposition actuelle. Aussi, le **tableau 5** montre que le gouvernement fédéral prévoyait, lors de sa mise à jour économique d'octobre 2002, dépenser en moyenne

2,2 milliards de dollars de plus par année aux titres des programmes de péréquation et de financement des territoires que l'offre formulée en octobre dernier.

Tableau 5 : Comparaison de la proposition financière fédérale d'octobre 2004 avec les dépenses prévues dans la mise à jour économique d'octobre 2002

Péréquation et Formule de financement des territoires	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Proposition fédérale – octobre 2004	11 900	12 900	13 352	13 818
Dépenses prévues lors de la mise à jour économique d'octobre 2002	14 133	14 817	15 537	16 279
	- 2 233	- 1 917	- 2 185	- 2 461

Sources : Nos calculs basés sur des données tirées de la mise à jour économique d'octobre 2002 et de l'offre fédérale d'octobre 2004.

– l'utilisation d'une enveloppe fermée

Pour atteindre un objectif de stabilisation des fluctuations annuelles des droits de péréquation, il faut aussi souligner que le programme laisse tomber la compensation des provinces basée sur les écarts réels de capacité fiscale par rapport à une norme canadienne. La mise en place d'une enveloppe fermée à la péréquation implique qu'aucune somme additionnelle ne sera injectée même si un élargissement des écarts de capacité fiscale se produit. À terme, cela peut entraîner des difficultés pour certaines provinces de fournir des services de qualité comparable à des taux de taxation comparables. Ainsi, selon l'évolution des écarts de richesse des provinces, c'est le respect de l'objectif constitutionnel qui pourrait être remis en cause. Auparavant lorsqu'une province voulait voir augmenter ses droits de péréquation, elle pouvait demander des modifications au calcul de la péréquation, modifications, qui si elles étaient acceptées, s'appliquaient à l'ensemble des provinces. Ainsi, le gain d'une province ne se faisait pas nécessairement au détriment des autres provinces. L'application d'une enveloppe fermée à la péréquation fait également en sorte que toute demande d'une province pour recevoir des sommes additionnelles ne peut se faire que par une diminution des paiements aux autres provinces bénéficiaires. De plus, si une nouvelle province devenait bénéficiaire, la part des autres provinces diminuerait. En conséquence, il est facile d'imaginer une augmentation des désaccords interprovinciaux. Est-ce que cela reflète ce qu'on veut faire de la péréquation?

En fixant l'enveloppe, le nouveau cadre de la péréquation lie l'importance de la compensation des écarts de capacité fiscale à la somme financière que voudra bien accorder le gouvernement fédéral. L'enveloppe n'est nullement fonction des véritables écarts de capacités fiscales.

Dans ce contexte, le programme sera plus stable, mais il se peut que les écarts de richesse entre les provinces s'accroissent et que le programme ne compense plus adéquatement les provinces bénéficiaires. Rien n'empêche de maintenir une norme pour la détermination des droits de péréquation et de compléter le programme par des mesures de stabilisation d'appoint.

– la révision du mode d'attribution

Il faut aussi s'interroger sur l'à-propos que les recommandations du groupe d'experts puissent modifier le mode d'attribution de la péréquation entre les provinces bénéficiaires, en établissant une nouvelle base de répartition de l'enveloppe globale. Ne risque-t-on pas une diminution de l'imputabilité politique rattachée aux modifications à la péréquation? Le Québec ne risque-t-il pas d'y perdre en se retrouvant avec une répartition davantage basée sur le poids démographique que sur la compensation des écarts de capacités fiscales.

– l'indexation annuelle

L'indexation annuelle de 3,5 % semble, à première vue, un élément positif dans les changements proposés, mais il est étrange d'indexer annuellement l'enveloppe de la péréquation alors que par sa nature, elle doit évoluer selon la variation des écarts de richesse entre les provinces canadiennes.

Par ailleurs, les données du dernier budget fédéral illustré au tableau 6 montre qu'au cours des cinq prochaines années, les recettes fédérales augmenteraient en moyenne de 4 % par année alors que la croissance annuelle moyenne du PIB serait de 4,9 %. Ces données portent à croire que malgré que l'offre fédérale augmente la générosité de la péréquation à court terme, cette tendance risque de s'inverser à moyen et long terme. En effet, l'augmentation annuelle de 3,5 % sera fréquemment inférieure à la croissance nominale du PIB, ce qui signifie que l'importance relative de la péréquation continuera de diminuer.

Tableau 6 : Croissance prévue des dépenses fédérales et du PIB, 2004-2005 et 2009-2010

	2004-2005 (milliards \$)	2009-2010 (milliards \$)	Croissance annuelle (en %)
Transferts fédéraux	39,1	45,7	3,2
Autres dépenses de programmes	119,1	148,8	4,6
PIB	1 292,6	1 640,3	4,9

Source : Nos calculs basés sur les données tirées du budget fédéral 2005.

Alors, même si l'enveloppe globale ne constitue plus une source d'instabilité, la répartition de celle-ci parmi les provinces bénéficiaires demeure toujours incertaine. Bien évidemment, la stabilité et la prévisibilité du financement découlant de la péréquation demeurent des objectifs à viser, mais il ne faut pas perdre de vue que la péréquation cherche aussi à combler de véritables disparités de capacité fiscale, et cela doit demeurer malgré une complexité inhérente.

3.2 Les ententes bilatérales

Le gouvernement fédéral a de plus en plus recours aux ententes à la pièce conclues avec certaines provinces pour résoudre certaines de leurs revendications particulières, telle que l'entente sur les ressources extracôtières de l'Atlantique. Depuis plusieurs années, les provinces de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse indiquaient leur mécontentement sur l'effet de la récupération fiscale de leurs droits de péréquation sur le développement des ressources pétrolières et gazières au large de leurs côtes. Selon l'argumentaire, la réduction des droits de péréquation était telle que cela rendait moins intéressant le développement économique de la province visée.

Les plus récents « side deals » conclus avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse leur ont offert une protection de 100 % sur les ressources extracôtières. En vertu de cette entente, ces deux provinces ne subiront aucune diminution de péréquation liée à leurs revenus pétroliers extracôtiers d'ici 2012. Sous certaines conditions, cette entente est renouvelable pour une période de huit années additionnelles. La valeur de ces ententes est loin d'être négligeable. Au total, cela représente 3,7 milliards de dollars, dont une somme de plus de 2,8 milliards de dollars à être versée immédiatement, à titre de paiement à l'avance pour combler des pertes potentielles à

venir. Pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, cette manne inattendue équivaut à 43 % de leurs revenus autonomes de l'année en cours.

Dans le cadre des discussions entourant la rencontre du 26 octobre 2004 sur la réforme de la péréquation, le plancher individuel pour le calcul des droits de péréquation a été établi sur les données de février 2004. Ainsi, même si le calcul des droits de péréquation pour les provinces a lui été établi selon les données d'octobre 2004, les provinces pour lesquelles les droits de péréquation avaient chuté en comparaison de ceux calculés avec les données de février 2004 (plancher) n'avaient pas à rembourser la péréquation reçue en trop. Cette modification s'applique à toutes les provinces, mais n'a des effets que sur deux d'entre elles. Dans les faits, ce plancher individuel est une entente à la pièce qui a permis à la Colombie-Britannique et à la Saskatchewan d'éviter une coupure respective de 192 millions de dollars et de 582 millions de dollars¹⁴.

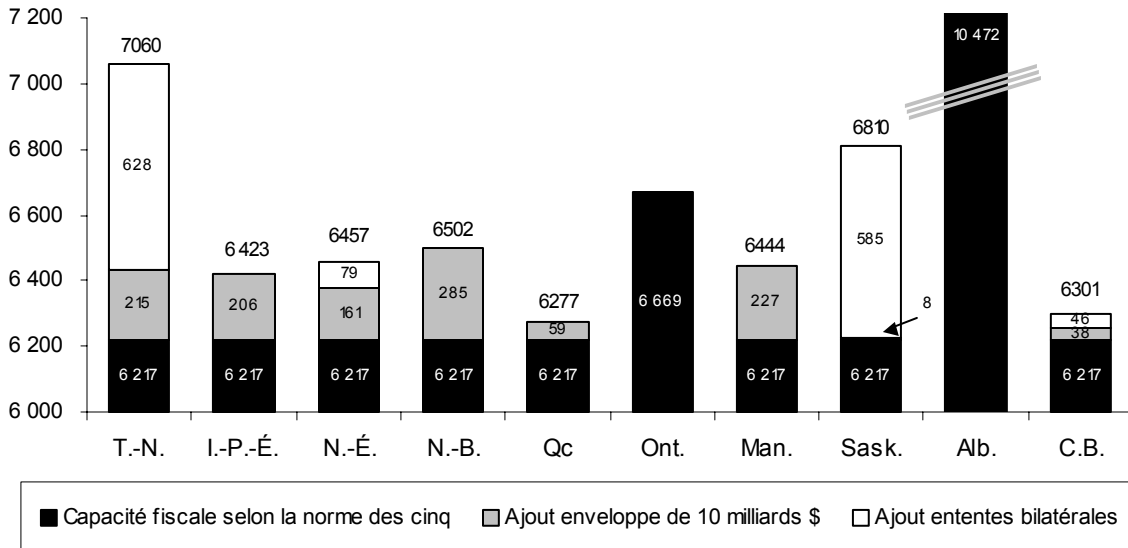
Le Québec aussi a bénéficié de ce genre d'entente à la pièce. Pour les années 2003-2004 et 2004-2005, il a bénéficié de mesures de report et d'étalement des baisses de transferts fédéraux, mais à la différence de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, il s'agit d'un « plancher remboursable ». Le Québec doit donc, à compter de 2006-2007, rembourser les transferts fédéraux reçus en trop. Selon cette entente, le gouvernement du Québec doit rembourser, sur une période de dix ans, 2,4 milliards de dollars aux transferts fédéraux reçus en trop en 2003-2004 et 2004-2005. Ce remboursement représente 236 millions de dollars par année.

Avec le **graphique 14**, il est facile de constater que les ententes à la pièce ne procurent pas le même avantage financier à toutes les provinces bénéficiaires. Même sans les ententes bilatérales, on ne peut plus parler d'égalisation des capacités fiscales entre les provinces. De prévoir un mécanisme d'étalement afin de limiter les variations des paiements est une chose, mais de changer les règles pour ne pas prendre en compte l'enrichissement d'une province dans l'établissement des droits de péréquation en est une autre.

¹⁴ La Colombie-Britannique a reçu 785 millions de dollars alors qu'elle aurait reçu 593 millions de dollars selon le calcul basé sur les données d'octobre. La Saskatchewan a reçu 452 millions de dollars alors qu'elle aurait dû rembourser 130 millions de dollars donc un total de 582 millions de dollars qu'elle n'a pas à rembourser.

Graphique 14 : Capacité fiscale des provinces après le nouveau cadre à la péréquation et ensemble des mesures offertes à certaines provinces par le gouvernement fédéral, 2004-2005

(en dollars par habitant)



Source : Nos calculs basés sur des données du ministère des Finances du Canada et de données tirées du document publié en mars 2005 par le Groupe d'experts sur la péréquation et la FFT, *Examen du Programmes de péréquation et de la Formule de financement dues territoires. Principales questions à examiner.*

La péréquation est un programme censé mesurer la capacité fiscale des provinces afin que celles-ci puissent offrir des services comparables. Lorsqu'une province s'enrichit, il est normal que ses droits de péréquation diminuent. Les ententes à la pièce dont bénéficient la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve remettent en cause ce principe. La péréquation ne doit pas être négociée à la pièce, car en plus d'accentuer les iniquités entre les provinces, ces « side deals » ne peuvent que provoquer des récriminations entre les provinces.

Ainsi, ces ententes excluent arbitrairement certains revenus de la détermination de la péréquation. Pour atteindre l'objectif de la péréquation, il faut tenir compte de toutes les sources de recettes des provinces. Pourquoi Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse peuvent-elles s'enrichir avec l'exploitation pétrolière extracôtière sans effet sur ses paiements de péréquation, alors que le Québec par une augmentation de ses revenus de l'hydro-électricité se fait couper ses paiements de péréquation?

L'existence de normes particulières à chaque province aux fins de la péréquation ne semble guère souhaitable. Ces ententes nuisent au bon fonctionnement du programme de péréquation et ouvrent la porte à toutes sortes de négociations qui éloignent le programme de l'objectif enchâssé dans la Constitution, dont l'atteinte passe par l'inclusion de la richesse des dix provinces. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral doit cesser de négocier individuellement avec les provinces, afin de préserver les principes visés par la péréquation. Pour ce faire, les négociations doivent se faire dans le cadre de rencontres fédérales-provinciales où chacun des intervenants pourra participer à la négociation.

Conclusion et recommandations

La modernisation de la péréquation est indissociable des autres éléments des relations financières intergouvernementales, mais contrairement aux autres transferts fédéraux versés aux provinces, les principes fondamentaux du programme de péréquation, tels que connus avant la proposition fédérale d'octobre dernier, ne sont pas remis en cause. Le maintien et la bonification du programme de péréquation sont importants pour réduire les écarts de richesse existant entre les provinces canadiennes.

Aussi, la bonification du programme de péréquation doit également être envisagée comme un outil pour réduire le déséquilibre fiscal. Considérant les objectifs visés par la péréquation, nous pouvons dire que s'ils ne sont pas atteints, cela signifie que certaines provinces devront soit offrir des programmes sociaux moins généreux, avoir des taux d'imposition non compétitifs ou encore recourir à des déficits insupportables. Or, nous avons montré dans les sections précédentes qu'avec les modifications apportées au fil des années et particulièrement suite au nouveau cadre découlant de la proposition fédérale d'octobre 2004, les objectifs de la péréquation ne sont plus adéquatement atteints.

Ainsi, nos principales recommandations sont les suivantes :

1. Concernant la volatilité du programme, il est louable d'essayer de faire en sorte que les paiements de péréquation soient les plus stables et prévisibles possibles. Alors, même s'il

est normal que la péréquation fluctue en fonction des écarts de capacités fiscales des provinces en regard d'une norme, il faut tenter de trouver l'équilibre entre le bon fonctionnement du régime de péréquation et la prévisibilité nécessaire aux finances publiques des provinces bénéficiaires. À cet égard, il semble que le meilleur moyen d'y arriver sans aller à l'encontre des autres objectifs de la péréquation serait l'application d'un mécanisme de lissage limitant à un pourcentage fixe la diminution des droits de péréquation d'une année à l'autre, et dont la différence entre le montant obtenu par une province et ses droits constatés pour une année donnée devrait être remboursée selon des modalités bien définies.

2. Concernant la révision des assiettes utilisées pour calculer les droits de péréquation, celle-ci doit conduire à une intégration pleine et entière des sources de revenus provinciaux plutôt qu'à une diminution des champs couverts.
 - En conséquence, notre préférence va à l'inclusion complète des ressources non renouvelables jumelée à l'application d'un mécanisme de lissage (recommandation 1). Toutefois, si l'inclusion complète des ressources non renouvelables n'était pas retenue, il serait préférable, plutôt que de les exclure de la péréquation, d'utiliser une approche alternative. Celle-ci pourrait consister à pleinement les inclure dans la péréquation, mais seulement au moment de leur utilisation réelle. Dans ce contexte, la capitalisation de ces redevances n'aurait pas d'impact sur les droits de péréquation, seules les redevances réellement utilisées dans le cadre du budget de la province pour le financement de ses dépenses affecteraient la péréquation.
 - En ce qui concerne l'assiette de l'impôt foncier, la pleine application de la valeur foncière semble une bonne manière d'améliorer la mesure de la capacité fiscale associée à cet impôt.
3. Concernant la norme de comparaison, l'application de la norme des cinq ne permet pas de pleinement éliminer les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Sans les éliminer complètement, le retour à la norme des dix permettrait de réduire davantage les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

4. Concernant le remplacement du régime fiscal de référence basé sur 33 assiettes par une approche alternative pour déterminer la capacité fiscale, il est loin d'être évident qu'une approche alternative puisse être à la fois réellement plus simple tout en étant aussi efficace en regard à l'atteinte de l'objectif de la péréquation. En cas de doute, il vaut mieux conserver l'approche fondée sur le régime fiscal de référence.

5. Concernant la nécessité de prendre en compte les besoins en dépenses, étant donné que la péréquation n'est pas liée aux services publics réellement offerts, mais qu'elle ne vise qu'à rendre possible aux provinces l'offre de services publics, la notion de besoins en dépenses ne devrait pas être prise en compte dans l'établissement de la péréquation. Pour prendre en compte les besoins en dépenses, il faut établir les coûts des services publics par province. Or, l'établissement de ces coûts risque d'ouvrir une brèche à la mise en place de normes et de heurter l'inconditionnalité des paiements. Ce qui ne signifie pas pour autant que les besoins en dépenses ne doivent pas être considérés dans les transferts fédéraux, mais que la prise en compte des besoins devrait plutôt être intégrée aux transferts fédéraux déjà existants aux titres de la santé et des programmes sociaux.

6. Concernant le nouveau cadre découlant de l'offre fédérale d'octobre 2004, celui-ci doit conduire à une amélioration de la péréquation.
 - La mise en place d'une enveloppe fermée à la péréquation implique qu'aucune somme additionnelle ne sera injectée même si un élargissement des écarts de capacité fiscale se produit. À terme, cela peut entraîner des difficultés pour certaines provinces de fournir des services de qualité comparable à des taux de taxation comparables. Ainsi, selon l'évolution des écarts de richesse des provinces, c'est le respect de l'objectif constitutionnel qui pourrait être remis en cause. De plus, en fixant l'enveloppe, le nouveau cadre de la péréquation lie l'importance de la compensation des écarts de capacité fiscale à la somme financière que voudra bien accorder le gouvernement fédéral. Or, l'enveloppe de la péréquation doit être fonction des véritables écarts de capacités fiscales.

- L'existence d'ententes à la pièce avec chaque province aux fins de la péréquation ne semble guère souhaitable. Ces ententes particulières nuisent au bon fonctionnement du programme de péréquation et ouvrent la porte à toutes sortes de négociations qui éloignent le programme de l'objectif enchâssé dans la Constitution, dont l'atteinte passe par l'inclusion de la richesse des dix provinces. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral doit cesser de négocier individuellement avec les provinces, afin de préserver les principes visés par la péréquation. Pour ce faire, les négociations doivent se faire dans le cadre de rencontres fédérales-provinciales où chacun des intervenants pourra participer à la négociation.

Enfin, nous réitérons le fait qu'une réforme de la péréquation est nécessaire et souhaitable. Sans vouloir minimiser l'importance des travaux du Groupe d'experts sur la péréquation et le financement des territoires, nous croyons que leurs recommandations devraient uniquement servir de base à une éventuelle négociation fédérale-provinciale de la péréquation. La réforme de la péréquation ne peut faire l'économie de discussions auxquelles participerait l'ensemble des gouvernements fédéral et provinciaux, et avoir comme point de départ le fonctionnement existant avant l'offre fédérale d'octobre 2004 et les ententes bilatérales. Enfin, les discussions devraient prendre en compte que le fonctionnement du programme de péréquation doit fortement reposer sur des principes d'équité.