

POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

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

Mai 2006



Pour obtenir d'autres exemplaires de ce document,

Veillez vous adresser au :

Centre de distribution

Ministère des Finances Canada

Pièce P-135, tour Ouest

300, avenue Laurier

Ottawa (Ontario) K1A 0G5

Téléphone : (613) 995-2855

Télécopieur: (613) 996-0518

Également disponible sur Internet à l'adresse : www.eqtff-pfft.ca

This publication is also available in english.

N° de catalogue : F2-176/2006F

ISBN : 0-662-71097-5

Mai 2006

L'honorable James M. Flaherty, c.p., député
Ministre des Finances
Chambre des communes
Ottawa, Ontario

Monsieur le ministre,

Au cours de l'année qui vient de s'écouler, les membres du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires ont examiné un éventail de questions liées au Programme de péréquation du Canada, entendu les avis des provinces, d'experts et de Canadiens intéressés et étudié des solutions de rechange.

Nous sommes heureux de vous transmettre notre rapport final sur la péréquation, ainsi que nos recommandations.

Nous aimerions remercier tous ceux qui ont participé à cet important processus d'examen. Même si les avis divergent grandement en ce qui concerne la façon d'aborder des composantes particulières du Programme de péréquation, sauf quelques exceptions, nous avons entendu des opinions fermes en faveur du Programme. La plupart veulent que la péréquation soit améliorée, et non abandonnée.

Nous espérons que le présent rapport aidera les Canadiens à mieux comprendre le but du Programme de péréquation et les objectifs visés par le Programme. Nous souhaitons qu'il permettra de jeter de solides bases pour la tenue de discussions ouvertes, informées et constructives entre les provinces, le gouvernement fédéral et les Canadiens intéressés. Plus important encore, nous espérons que nos recommandations contribueront à remettre la péréquation sur la bonne voie et à établir un solide fondement pour une des pierres angulaires du Canada.

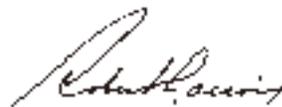
Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de nos salutations distinguées.



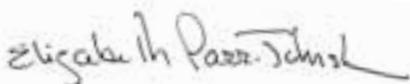
*Al O'Brien (Président)
Membre, Institute of Public
Economics, University of Alberta*



*Fred Gorbet
Directeur, Strategy Solutions*



*Robert Lacroix
Membre fondateur du Centre interuniversitaire de
recherche en analyse des organisations (CIRANO)*



*Elizabeth Parr-Johnston
Directrice, Parr Johnston Economic
and Policy Consultants*



*Mike Percy
Doyen, School of Business,
University of Alberta*

Les Membres du Group d'experts

- Al O'Brien (Président) Membre, Institute of Public Economics, University of Alberta
- Fred Gorbet Directeur, Strategy Solutions
- Robert Lacroix Membre fondateur du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)
- Elizabeth Parr-Johnston Directrice, Parr Johnston Economic and Policy Consultants
- Mike Percy Doyen, School of Business, University of Alberta

Remerciements

Ce rapport n'aurait pas été possible sans la participation de tous ceux et celles qui se sont dédiés et offert leur soutien au Groupe d'experts. Les membres du Groupe souhaitent remercier ces personnes pour leur travail et leur dévouement :

Membres du Secrétariat du Groupe d'experts :

- Renée St-Jacques Secrétaire au Panel (mars à octobre 2005)
- Kathleen LeClair Sous-secrétaire au Panel (juin 2005 –)
- Guillaume Bissonnette Coordonnateur en recherches et analyses (mars 2005 à janvier 2006)
- Frank Vermaeten Coordonnateur en recherches et analyses (janvier 2006 –)
- Jerry Lawlis Conseiller spécial en recherches et analyses (mai 2005 à mars 2006)
- Karen Corkery Coordonnatrice, Consultations et Communications (mars 2005 à mars 2006)
- Natasha Rascanin Conseillère spéciale en relations gouvernementales et média (mars à septembre 2005)
- Lucie Pilon Gestionnaire de projet (mars à décembre 2005)
- Hélène Fournier Adjointe administrative (avril 2005 –)
- Sharon Crawford Adjointe administrative (avril à décembre 2005)
- Rahim Mérabet Adjoint administratif (janvier 2006 –)

Conseillères

- Trish Ault Vice-présidente exécutive, Weber Shandwick Worldwide
- Tara Shields Vice-présidente, Weber Shandwick Worldwide
- Margaret Bateman Directrice, Calder Bateman Communications

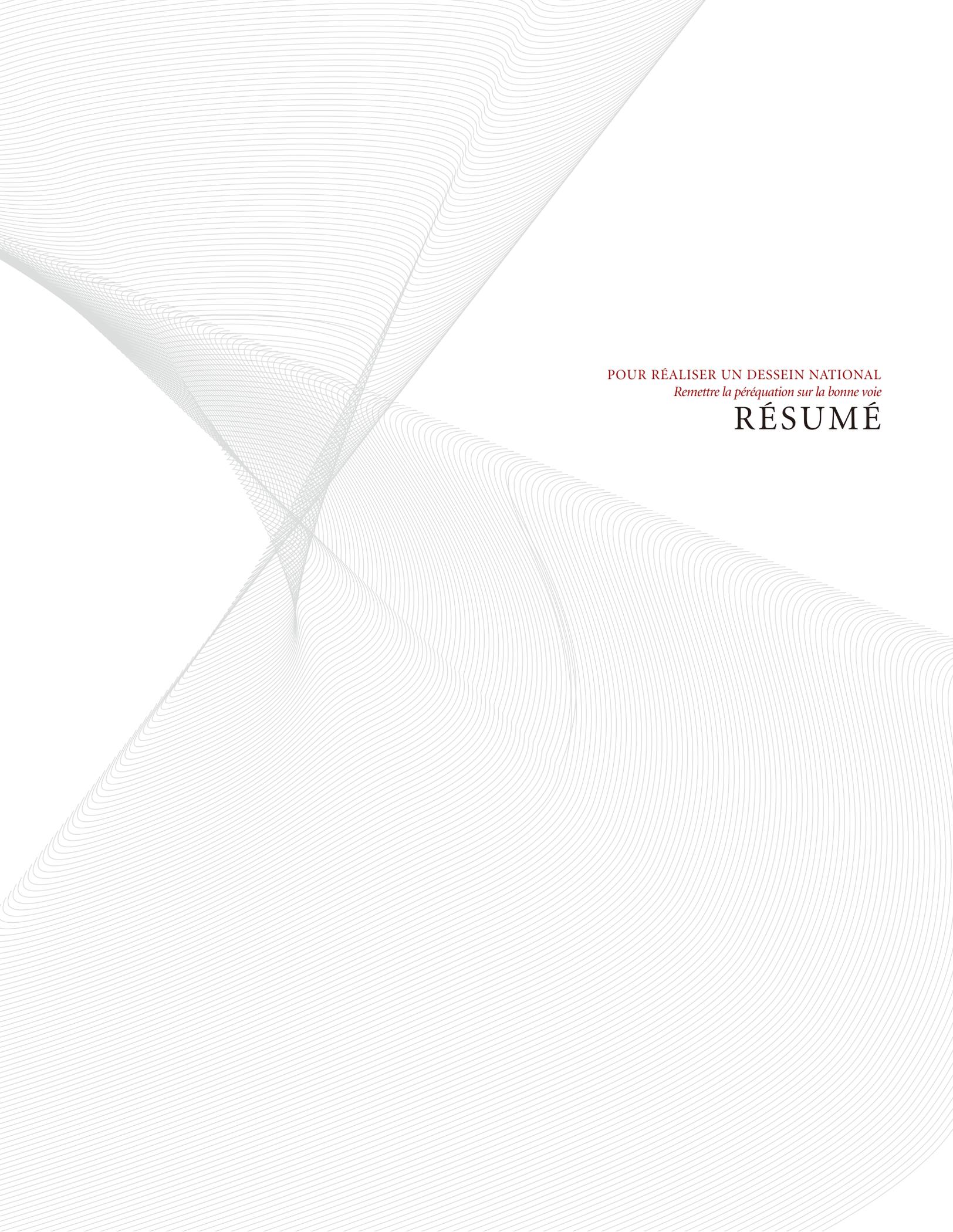
Rédactrice du rapport

- Peggy Garritty Directrice, Peggy Garritty Communications

Le Groupe tient à remercier également les personnes et les organismes qui ont pris part à l'organisation et à la planification des discussions des tables rondes, qui par leurs apports, nous ont offert des conseils spécialisés. De plus, nous adressons des remerciements aux représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; plus particulièrement à ceux du ministère des Finances dont les excellents commentaires et conseils ont contribué au bon déroulement des travaux.

Table des matières

Résumé	1
Examen de la péréquation	13
Péréquation 101	17
Enjeux et questions	35
Pour remettre la péréquation sur la bonne voie	41
L'évaluation des répercussions financières	71
Observations finales	77
Annexes	81
Annexe 1 – Listes des Canadiennes et Canadiens consultés	82
Annexe 2 – Historique de la norme de péréquation	86
Annexe 3 – Besoins en dépenses	88
Annexe 4 – Simplification du Régime fiscal représentatif	92
Annexe 5 – Impôt foncier	99
Annexe 6 – Frais d'utilisation	106
Annexe 7 – Revenus des ressources naturelles	111
Annexe 8 – Amélioration de la prévisibilité et la stabilité	122
Annexe 9 – Indicateurs factuels de disparités fiscales	128
Annexe 10 – Répercussions financières des recommandations du Groupe d'experts à titre illustratif	133
Bibliographie	148



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

RÉSUMÉ



Pour réaliser un dessein national

Les Canadiennes et les Canadiens sont attachés depuis longtemps au principe voulant que, dans une fédération aussi étendue et aussi diverse, la population, où qu'elle se trouve, devrait avoir accès à des services publics sensiblement comparables, moyennant des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

Dans la pratique, cela signifie que, peu importe que les citoyens vivent à Terre-Neuve-et-Labrador ou en Colombie-Britannique, à Montréal ou à Medicine Hat, leurs enfants devraient avoir des chances sensiblement comparables de recevoir un enseignement de qualité. Ils devraient avoir accès à des systèmes sensiblement comparables de soins de santé, de services sociaux et de justice. En outre, les résidents d'une région du Canada ne devraient pas, pour financer ces services, avoir à payer des impôts sensiblement plus lourds que leurs concitoyens des autres régions.

Ce principe fondamental est au cœur même de la fédération canadienne. Il est enchâssé dans la Constitution du Canada et constitue le fondement du programme fédéral de péréquation. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral fournit une aide financière aux provinces qui, étant moins riches, n'ont pas la même capacité que les autres provinces de fournir à leurs résidents des services publics sans leur appliquer des impôts trop élevés.

À bien des égards, la péréquation témoigne d'un attachement à l'équité qui est une caractéristique du Canada. Certains l'ont décrite comme le « ciment » de la fédération.

Au cours des dernières années, cependant, certains se sont demandés si le « ciment » était aussi solide que par le passé, s'il était appliqué en couche trop mince ou trop épaisse dans certaines provinces en particulier et si le programme de péréquation atteignait bel et bien l'objectif national visé.

En outre, il est juste de dire que, si le programme est peut-être simple sur le plan des principes et de la théorie, il ne l'est pas dans son fonctionnement. L'affirmation courante selon laquelle les choses simples en apparence se compliquent lorsqu'on arrive aux détails s'applique indubitablement à la péréquation. Bien que le gouvernement fédéral doit, selon les prévisions, consacrer plus de 11 milliards de dollars à la péréquation en 2006-2007, cette dernière est méconnue de la grande majorité des Canadiens et n'est vraiment comprise que d'une poignée d'universitaires, d'experts et des fonctionnaires des finances dans le pays.

Les questions que suscite la péréquation méritent réponse. Elles exigent un examen approfondi du Programme canadien de péréquation, de sa conception, de sa mise en œuvre et des améliorations qui pourraient lui être apportées. De plus, les

À bien des égards, la péréquation témoigne d'un attachement à l'équité qui est une caractéristique du Canada. Certains l'ont décrite comme le « ciment » de la fédération.

RÉSUMÉ

Canadiennes et les Canadiens sont en droit d'avoir l'assurance que l'argent de leurs impôts est utilisé de manière efficace pour atteindre un objectif national essentiel.

Le Groupe d'experts qui fut constitué en mars 2005 par le ministre fédéral des Finances a été chargé de se pencher sur des questions cruciales pour l'avenir du Programme canadien de péréquation. À la lumière de consultations approfondies menées auprès des provinces, d'universitaires et d'autres experts, de l'examen d'un large éventail d'options et d'idées, ainsi que d'une analyse technique poussée, le Groupe d'experts a élaboré un ensemble complet de recommandations qui vise à remettre la péréquation sur la bonne voie.

La péréquation est méconnue de la grande majorité des Canadiens et n'est vraiment comprise que d'une poignée d'universitaires, d'experts et des fonctionnaires des finances dans le pays.

Évaluation du programme

L'abc de la péréquation

Le Programme canadien de péréquation existe depuis le milieu des années 1950. Bien des changements y ont été apportés depuis, mais la méthode de base consiste toujours à évaluer la capacité fiscale des provinces de fournir des services publics à leurs résidents. Les provinces qui ont une capacité moindre de financer des services publics sensiblement comparables reçoivent des paiements de péréquation, tandis que celles qui possèdent une capacité fiscale plus élevée n'en bénéficient pas.

Le système canadien de péréquation est peut-être unique en son genre, mais il faut savoir que la plupart des pays où coexistent des gouvernements fédéral et régionaux pratiquent une forme ou une autre de redistribution financière dans le but d'atteindre des objectifs communs.

Ce qu'est vraiment la péréquation

C'est le gouvernement fédéral qui finance la péréquation au moyen des impôts payés par l'ensemble des contribuables canadiens.

Certains présentent la péréquation comme un système de transferts financiers d'une province à une autre, alors qu'en fait tout l'argent consacré à la péréquation provient des contribuables canadiens des quatre coins du pays et est réparti entre les provinces les moins bien nanties. Les paiements de péréquation sont versés aux provinces par le gouvernement fédéral et ne donnent lieu d'aucune façon à un partage des revenus provinciaux entre les provinces.

RÉSUMÉ

Le programme de péréquation n'est assorti d'aucune condition.

Le gouvernement fédéral ne dit pas aux provinces comment elles devraient dépenser leurs paiements de péréquation car l'utilisation des fonds n'est assortie d'aucune condition et il n'y a aucune norme à respecter. Les provinces prennent leurs propres décisions au nom de leurs résidents et rendent compte à leurs électeurs des services qu'elles fournissent.

La péréquation est conçue comme un programme permanent.

À la différence des autres programmes fédéraux, la péréquation est enchâssée dans la Constitution canadienne. La conception du programme et les montants qui y sont consacrés peuvent évoluer et changent de temps à autre. Cependant, à moins d'une modification de la Constitution canadienne, le programme demeurera une composante essentielle de la fédération. Tant que le programme visera à porter la capacité fiscale des provinces les moins bien nanties au niveau d'une norme déterminée, certaines provinces bénéficieront de paiements de péréquation et d'autres non, à moins que les provinces disposent toutes de la même capacité fiscale.

La péréquation ne ramène pas toutes les provinces au même niveau.

La péréquation augmente la capacité fiscale des provinces moins bien nanties au niveau d'une norme commune, mais elle ne diminue pas celle des provinces les plus riches, comme l'Alberta et l'Ontario.

Les revenus qu'une province tire des ressources naturelles ne sont pas partagés avec les autres provinces.

Les provinces gardent tous les revenus qu'elles tirent de leurs ressources naturelles et de toutes leurs autres assiettes fiscales. Ainsi, ce genre de revenus des gouvernements provinciaux ne contribuent d'aucune façon à la péréquation. Bien que certaines provinces affirment que les revenus qu'elles tirent des ressources naturelles font l'objet d'une « récupération », le seul effet réel du programme de péréquation est que ces provinces reçoivent des paiements de péréquation moins élevés si leurs propres revenus augmentent. C'est de cette façon que la péréquation est censée fonctionner.

La péréquation vise à atténuer les disparités de capacité fiscale entre les provinces.

Les premiers ministres provinciaux se disent préoccupés par un déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral. Il s'agit de savoir si les responsabilités respectives des provinces et du gouvernement fédéral correspondent à leur capacité financière. La péréquation se traduit par une aide financière du gouvernement fédéral aux provinces bénéficiaires, mais elle n'a pas pour but de régler la question plus générale du déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral.

La majorité des intervenants veulent que le Programme de péréquation soit amélioré et non abandonné.

Principales questions

Les consultations et les discussions menées par le Groupe d'experts lui ont permis de conclure que :

- ***La majorité des intervenants veulent que le Programme de péréquation soit amélioré et non abandonné.***

Bien que l'objet et l'efficacité de la péréquation aient suscité des questions fondamentales, la plupart des intervenants estiment que la péréquation remplit une fonction nationale importante et constitue un élément essentiel des accords fiscaux en place au Canada. De plus, les données examinées par le Groupe d'experts et présentées dans le rapport indiquent que la péréquation a bel et bien contribué à réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces les plus riches et les moins bien nanties. En ce qui concerne les provinces bénéficiaires, la péréquation constitue une importante source de financement qui les aide à atteindre l'objectif visé, soit la prestation de services publics sensiblement comparables moyennant des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

- ***La péréquation devrait revenir sur la voie d'une méthode fondée sur des principes et assortie d'une formule.***

Le Groupe d'experts a entendu un message consistant à ce que la péréquation devrait revenir à une approche fondée sur des principes et régie par une formule.

Le Groupe d'experts a entendu dénoncer à maintes reprises ce que beaucoup considèrent comme une conception de plus en plus circonstancielle de la péréquation. Avant 2004, la péréquation était régie par une formule qui déterminait à la fois l'enveloppe globale du Programme et sa répartition entre les provinces. La formule était complexe et n'allait pas sans problèmes. Il reste que le nouveau cadre instauré en 2004 par le gouvernement fédéral a fait l'objet des critiques constantes des provinces et des universitaires. À cela s'ajoute la remise en cause des accords extracôtiers parallèles conclus avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse, qui se répercutent sur la péréquation. En fin de compte, les intervenants demandent qu'on remette la péréquation sur la bonne voie en revenant à une formule nouvelle mais moins complexe.

- ***Le traitement des revenus tirés des ressources naturelles constitue l'aspect le plus complexe et le plus controversé du programme de péréquation.***

La manière dont le Programme de péréquation peut et doit être amélioré diffère selon la province, l'expert ou l'analyste dont on demande l'avis. Il reste que la question de loin la plus litigieuse est le traitement des revenus tirés des ressources naturelles. Le Groupe d'experts a entendu exprimer à ce sujet des points de vue bien arrêtés et diamétralement opposés, allant de l'exclusion totale des revenus tirés des ressources naturelles à leur inclusion intégrale. Étant donné l'importance des ressources naturelles dans l'économie de

RÉSUMÉ

certaines provinces et tout particulièrement l'effet des prix élevés du pétrole et du gaz, cette question influe directement non seulement sur le Programme de péréquation, mais aussi sur le risque que les revenus tirés des ressources naturelles aggravent les disparités entre provinces.

Pour remettre la péréquation sur la bonne voie

Il n'existe pas de solution parfaite pour la péréquation au Canada. Étant donné la dynamique qui anime la fédération canadienne et la diversité qui la caractérise, la perfection restera certainement hors de portée.

Il reste que le mandat du Groupe d'experts était de remettre la péréquation sur la bonne voie – de proposer un Programme sain et efficace, ainsi que d'établir des bases solides et viables pour l'avenir.

Le point de départ consiste en un ensemble clair de principes, ce qui permet d'aboutir à un ensemble de recommandations équilibrées tenant compte d'un large éventail d'options et d'idées. La question clé à laquelle devait répondre le Groupe d'experts était la suivante : *Pouvons-nous mettre en place un meilleur Programme de péréquation pour toutes les Canadiennes et tous les Canadiens?* Le Groupe d'experts est d'avis que oui.

Il reste que le mandat du Groupe d'experts était de remettre la péréquation sur la bonne voie – de proposer un Programme sain et efficace, ainsi que d'établir des bases solides et viables pour l'avenir.

Recommandations du Groupe d'experts

Les principes de base

1. Il faudrait adopter un ensemble clair de principes afin de baliser l'évolution future du Programme de péréquation au Canada.

Le retour à une méthode fondée sur des règles et assortie d'une formule

2. Il faudrait élaborer et mettre en œuvre une formule de péréquation renouvelée pour établir à la fois l'enveloppe globale de péréquation et sa répartition entre les différentes provinces.

3. Il faudrait adopter une norme des 10 provinces.

4. La péréquation devrait continuer d'être axée sur la capacité fiscale des différentes provinces plutôt que sur une évaluation de leurs besoins en dépenses.

5. La péréquation devrait être le principal mécanisme d'égalisation des capacités fiscales entre les provinces.

RÉSUMÉ

Pour améliorer la formule de péréquation

6. *Il faudrait garder la méthode du Régime fiscal représentatif (RFR) pour évaluer la capacité fiscale des provinces.*
7. *Il faudrait entreprendre de simplifier le Régime fiscal représentatif (RFR).*
8. *Il faudrait mettre en place une nouvelle mesure des impôts fonciers résidentiels fondée sur l'évaluation de la valeur marchande des immeubles résidentiels.*
9. *Les frais d'utilisation ne devraient pas être inclus dans la péréquation.*

La recherche de l'équilibre dans le traitement des revenus tirés des ressources naturelles

10. *En principe, les revenus tirés des ressources naturelles devraient procurer un avantage fiscal net aux provinces propriétaires de ces dernières.*
11. *Pour établir l'enveloppe globale de péréquation, il faudrait tenir compte de 50 % des revenus tirés des ressources naturelles par les provinces.*
12. *Les revenus réellement tirés des ressources naturelles devraient servir à mesurer la capacité fiscale dans la formule de péréquation.*
13. *Les revenus des ressources devraient tous être traités de la même façon.*
14. *Il faudrait mettre en place un plafond pour éviter que la péréquation n'amène une province bénéficiaire à disposer d'une capacité fiscale supérieure à celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie.*

Pour améliorer la prévisibilité et la stabilité

15. *Le processus servant à établir les droits et les paiements de péréquation devrait être remplacé par une méthode assurant une seule estimation, un seul calcul des droits de péréquation et un seul paiement.*
16. *Il faudrait recourir à des moyennes mobiles sur trois ans et à des données décalées de deux ans pour atténuer l'impact des variations d'une année à l'autre.*

Évaluation de la péréquation

17. *Le gouvernement fédéral devrait suivre les mesures de disparités fiscales entre les provinces et produire à ce sujet des rapports publics.*

Pour améliorer la gouvernance et la transparence

18. *Il faudrait mettre en place un processus plus rigoureux pour améliorer la transparence, les communications et la gouvernance. Cela est préférable à la création d'une commission indépendante permanente ayant pour mandat de surveiller la péréquation.*

RÉSUMÉ

L'évaluation des répercussions financières

Le Groupe d'experts est conscient que les meilleures idées peuvent sembler valables en principe, mais que ce qui intéresse vraiment les gens est le résultat final. Quelles sont les répercussions des recommandations du Groupe d'experts sur l'admissibilité d'une province à la péréquation et sur le montant qu'elle peut recevoir, et comment celui-ci se compare-t-il à ce qu'elle reçoit actuellement?

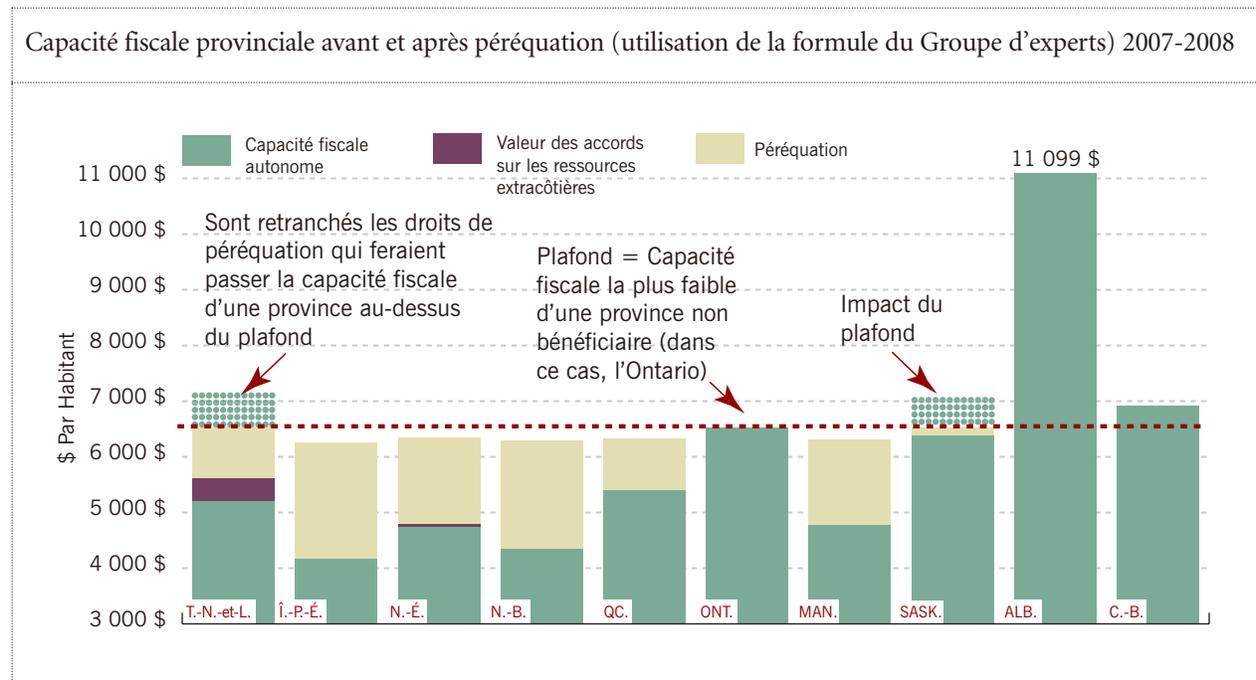
Le Groupe d'experts s'est livré à une analyse technique poussée afin de calculer les répercussions de ses recommandations. Il importe de se rappeler que ce calcul a été effectué à un moment bien déterminé. Les chiffres réels peuvent varier, et changeront effectivement, selon la conjoncture.

Les projections faites par le Groupe d'experts indiquent les paiements que les diverses provinces recevraient en 2007-2008, la première année au cours de laquelle ces recommandations pourraient être mises en œuvre. On procède à deux comparaisons, l'une par rapport aux montants annoncés pour 2006-2007 par le ministre des Finances du Canada en novembre 2005, l'autre vis-à-vis d'un scénario de base assorti d'une formule analogue à celle qui était en place avant 2004.

L'analyse révèle que :

- Conformément à l'objet du programme, les recommandations du Groupe d'experts se traduisent par des capacités fiscales similaires pour toutes les provinces bénéficiaires, après péréquation.

Les recommandations du Groupe d'experts tendent vers une capacité fiscale similaire après péréquation pour toutes les provinces bénéficiaires.



RÉSUMÉ

- Le Programme de péréquation proposé par le Groupe d'experts coûte plus cher que le Programme actuel. Cela est dû principalement à l'adoption d'une norme des 10 provinces et au fait que les données les plus récentes tiennent compte de la hausse des prix du pétrole et du gaz.
- Le Groupe d'experts est d'avis que c'est en comparant deux formules qu'on obtient l'évaluation la plus juste de l'effet potentiel de ses recommandations. Dans le cas présent, la Colombie-Britannique, en raison de sa capacité fiscale supérieure, n'aurait pas droit à la péréquation d'après la formule recommandée par le Groupe d'experts et ne serait admissible qu'à de faibles paiements selon la formule en vigueur antérieurement. Terre-Neuve-et-Labrador recevrait des paiements moindres en application de la formule préconisée par le Groupe d'experts, essentiellement parce que celui-ci recommande qu'aucune province bénéficiaire ne dispose, après péréquation, d'une capacité fiscale supérieure à celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie. Ce plafonnement touche Terre-Neuve-et-Labrador parce que la capacité fiscale de cette province dépasserait autrement celle de l'Ontario.
- Si l'on compare les droits de péréquation de chaque province, calculés conformément aux recommandations du Groupe d'experts, aux droits annoncés selon le nouveau cadre en 2006-2007, deux provinces bénéficiaires obtiennent moins d'argent, tandis que les autres en reçoivent davantage. Cela s'explique principalement par le rétablissement d'une formule, qui met toutes les provinces sur un pied d'égalité.

	\$ par habitant									
	T-N.et -L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ON.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.
Capacité fiscale (avec la formule du Groupe d'experts)										
Avant péréquation	5 601	4 167	4 784	4 346	5 406	6 534	4 785	6 377	11 099	6 913
Péréquation	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0
Après péréquation	6 534	6 246	6 344	6 291	6 322	6 534	6 313	6 534	11 099	6 913

¹ Il est à noter que la mesure de la capacité fiscale est assortie d'un taux d'inclusion de 100 % des revenus des ressources et comprend les droits fournis par l'entremise des accords liés aux ressources extracôticières. Les droits de péréquation sont nets, après plafonnement de la capacité fiscale. Voir l'annexe 10 pour plus de détails sur le plafonnement de la capacité fiscale.

RÉSUMÉ

Comparaison formule à formule pour 2007-2008											
Millions \$ / \$ Par Habitant											
	T.-N.-et-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d'experts											
Droits totaux	482	286	1 462	1 462	6 926	0	1 789	156	0	0	12 563
Droits par habitant	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0	
Scénario de référence											
Droits totaux	587	282	1 363	1 417	6 273	0	1 720	0	0	35	11 676
Droits par habitant	1 136	2 047	1 454	1 885	830	0	1 468	0	0	8	
Variation											
Droits totaux	-105	4	99	45	653	0	69	156	0	-35	887
Droits par habitant	-203	31	105	60	86	0	59	157	0	-8	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l'arrondissement.

Avantages des recommandations du Groupe d'experts

- On revient, pour la péréquation, à une méthode basée sur des principes et régie par une formule, qui permet d'aborder l'avenir sous de bons auspices.
- L'adoption d'une norme des 10 provinces répond à des principes qui tiennent compte de la véritable nature de la fédération canadienne et de la diversité réelle des provinces.
- Même si la péréquation n'est jamais un programme simple, les recommandations du Groupe d'experts se traduisent par une méthode beaucoup moins compliquée et plus transparente, qui devrait rendre les éléments fondamentaux de la péréquation plus faciles à comprendre pour les Canadiens.
- La méthode recommandée ne donne pas des résultats aussi certains que le nouveau cadre, particulièrement pour le gouvernement fédéral, mais l'utilisation de moyennes mobiles apporte davantage de stabilité, tout en répondant au souhait des provinces de revenir à une méthode assortie d'une formule.

RÉSUMÉ

Nous espérons également que nos recommandations contribueront à orienter les débats et à atteindre le but visé, soit de remettre la péréquation sur la bonne voie.

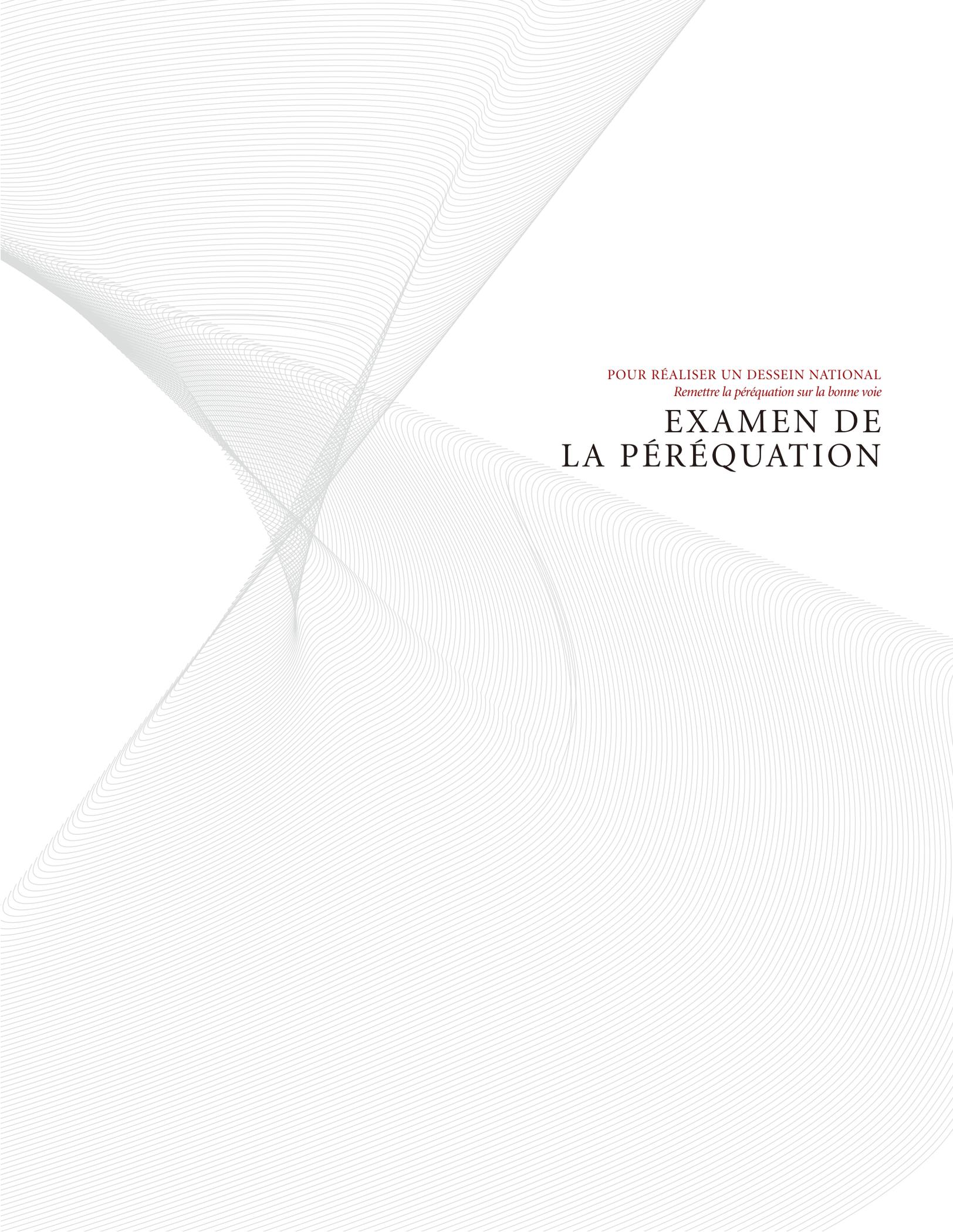
- Dans leur ensemble, les recommandations offrent une solution équilibrée dans le cadre duquel les avantages et les désavantages des différentes options sont soupesés soigneusement et combinés pour produire une formule de péréquation sur laquelle on pourra compter à l'avenir.
- Plutôt que de recommander l'inclusion ou l'exclusion totale des revenus des ressources naturelles, le Groupe d'experts formule des recommandations qui permettent d'établir un juste équilibre entre les diverses options et de proposer une solution raisonnable, une solution réalisable qui produit des résultats optimaux sous l'angle de son incidence globale sur les provinces.
- Les recommandations du Groupe d'experts en faveur d'un processus rigoureux d'examen et de rapport devraient mener à un Programme de péréquation plus ouvert et transparent.

Observations finales

Le Groupe d'experts tient à exprimer sa reconnaissance pour la coopération, les idées et les aperçus fournis par les provinces, ainsi que par des universitaires et d'autres experts de premier plan dans tout le pays.

Tout au long de ce processus, il a été saisi par la méconnaissance du Programme canadien de péréquation et par les nombreuses idées erronées qui ont cours au sujet de sa nature et de ses objectifs. Il a également prêté une oreille attentive, au cours des derniers mois, aux remises en question visant l'objet de la péréquation et aux sérieuses préoccupations que suscite sa viabilité future.

Les membres du Groupe d'experts espèrent que leur rapport permettra de mieux comprendre cet important programme canadien. Ils espèrent également que leurs recommandations contribueront à orienter les débats et à atteindre le but visé, soit de remettre la péréquation sur la bonne voie.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

EXAMEN DE LA PÉRÉQUATION



Un mandat d'examen approfondi

En mars 2005, le ministre des Finances du Canada a annoncé le lancement d'un examen approfondi du Programme de péréquation et de la Formule de financement des territoires (FFT). L'examen faisait suite à l'accord conclu par les premiers ministres en octobre 2004.

Un Groupe d'experts s'est vu confier le mandat d'examiner un large éventail de questions, de consulter les provinces et les territoires, de demander l'avis de divers universitaires et experts, d'étudier les arrangements fiscaux comparables en vigueur dans les autres pays et de prendre connaissance de l'opinion des Canadiennes et des Canadiens intéressés.

Plus particulièrement, le Groupe d'experts a reçu pour tâche de fournir des conseils au gouvernement du Canada sur les questions suivantes :¹

- La répartition entre les provinces des crédits annuels au titre de la péréquation indiqués dans la loi, sera fondée sur des données empiriques et dérivée d'une formule, incluant la prise en compte :
 - de l'approche actuelle du Régime fiscal représentatif (RFR)
 - du traitement réservé aux diverses sources de revenu provinciales et locales, comme les ressources naturelles, les impôts fonciers et les frais d'utilisation
 - de différentes méthodes de mesure de la capacité fiscale fondées sur des variables macroéconomiques
 - d'indicateurs de besoins en dépenses, le cas échéant
- La répartition entre les territoires des crédits annuels au titre de la FFT indiqué dans la loi, ainsi que des aspects particuliers du programme de la FFT;
- Les mécanismes qui permettraient de rendre les paiements versés aux provinces et aux territoires stables et prévisibles, pour faciliter une saine planification financière;
- Les mesures fondées sur des données empiriques de l'évolution des disparités fiscales entre les provinces ainsi que l'évolution des coûts de prestation des services dans le Nord, pour fournir de l'information aux gouvernements et aux citoyens et contribuer aux réévaluations futures du niveau global de l'aide fédérale au titre de la péréquation et de la FFT;
- L'opportunité de constituer un organisme indépendant permanent chargé de fournir des conseils au gouvernement du Canada sur la répartition du financement au titre de la péréquation et de la FFT, ainsi que d'examiner périodiquement les disparités provinciales et les coûts de prestation des services dans le Nord;
- La façon de traiter les problèmes difficiles ou compliqués que pourrait poser la mise en œuvre de l'approche recommandée par le Groupe d'experts.

Dans le cadre de son mandat, le Groupe d'experts a procédé à l'étude la plus détaillée du Programme de péréquation sur plus de deux décennies.

¹ Pour plus d'information au sujet du mandat du Groupe d'experts, du processus de consultation et des mémoires reçus dans le cadre de l'examen, consulter le site Web du Groupe d'experts, à www.eqtfp.pfft.ca.

Des consultations dans l'ensemble du pays

Le processus de consultation du Groupe d'experts s'est amorcé par l'élaboration d'un document de travail portant sur les questions clés, dans lequel étaient exposés les faits importants et les renseignements généraux nécessaires au sujet de la péréquation et de la FFT, ainsi que les enjeux, dans le but d'orienter les discussions.²

Par l'entremise de son site Web et d'invitations directes, le Groupe d'experts a invité les provinces et les territoires, ainsi que les universitaires possédant une connaissance spécialisée des accords fiscaux fédéraux-provinciaux en général et de la péréquation en particulier, de lui présenter des mémoires.

Le Groupe d'experts a sollicité les conseils et les idées d'un large éventail de personnes et d'organisations, telles que, les provinces, les universitaires et les particuliers intéressés.

Le Groupe d'experts a tenu des réunions avec les représentants de toutes les provinces. Dans le cas de certaines provinces, il a rencontré les premiers ministres et les ministres des Finances, à leur demande, alors que dans d'autres cas, il a tenu des réunions principalement avec des hauts fonctionnaires. Il a discuté de façon approfondie de questions particulières préoccupant plusieurs provinces et, pendant tout le processus de consultation, les membres du Groupe ont participé à des conversations, à des échanges de courriels et à des discussions informelles.

Le Groupe d'experts a tenu quatre tables rondes régionales en vue d'offrir aux universitaires, aux représentants des gouvernements, à ceux du monde des affaires et aux autres intéressés une autre occasion de le rencontrer et de présenter leurs points de vue. Les tables rondes ont eu lieu aux endroits suivants :

- Montréal, où l'hôte a été le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO)
- Toronto, où l'hôte a été l'Institut C. D. Howe
- Calgary, où l'hôte a été la Canada West Foundation
- Moncton, où l'hôte a été le Conseil économique des provinces de l'Atlantique.

Le Groupe d'experts a aussi tenu un atelier réunissant un groupe d'universitaires, au cours duquel ils ont pu donner leur avis sur les principaux éléments du mandat du Groupe et faire valoir leur opinion.

Des résumés des tables rondes et de l'atelier tenu avec des universitaires sont disponibles sur le site Web du Groupe d'experts. Celui-ci a reçu par ailleurs plus de 40 mémoires, dont la plupart sont disponibles sur le site.

Outre ces consultations, les membres du Groupe d'experts ont étudié les résultats de travaux de recherche approfondis, ont analysé les modèles qui sont en place dans d'autres pays et se sont penchés sur un large éventail d'options, qui ont fait l'objet à la fois d'un examen sur le plan des principes et d'une analyse technique

² Le document de travail du Groupe d'experts est disponible sur son site Web.

EXAMEN DE LA PÉRÉQUATION

rigoureuse. Au cours de la rédaction du rapport, le Groupe d'experts aura rencontré plus de 180 personnes des secteurs public, privé et universitaire – dont bon nombre plus d'une fois. La liste des participants au processus de consultation figure à l'annexe 1.

Le processus s'est soldé par un examen approfondi et exhaustif du Programme de péréquation du Canada, une solide analyse des répercussions des différentes options et idées et une compréhension claire des diverses positions et idées formulées par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les particuliers intéressés.

Un rapport destiné aux Canadiens

Le Groupe d'experts s'est vu demander de faire rapport au ministre des Finances du Canada et au gouvernement du Canada. Parallèlement, il espère que son rapport et ses recommandations intéresseront les Canadiennes et les Canadiens d'un océan à l'autre.

Le Groupe d'experts s'est vite rendu compte que les questions et les méthodes liées à la péréquation et à la FFT étaient fondamentalement différentes. Même si les deux ont une finalité commune, elles diffèrent grandement sur les plans de la conception, des éléments faisant l'objet d'une mesure et du mécanisme de fonctionnement, ainsi que de leur importance par rapport aux recettes que peuvent percevoir les provinces et les territoires. Aussi le Groupe d'experts a-t-il décidé de produire deux rapports – l'un sur la péréquation, que voici, et l'autre sur la FFT et les défis propres aux territoires.

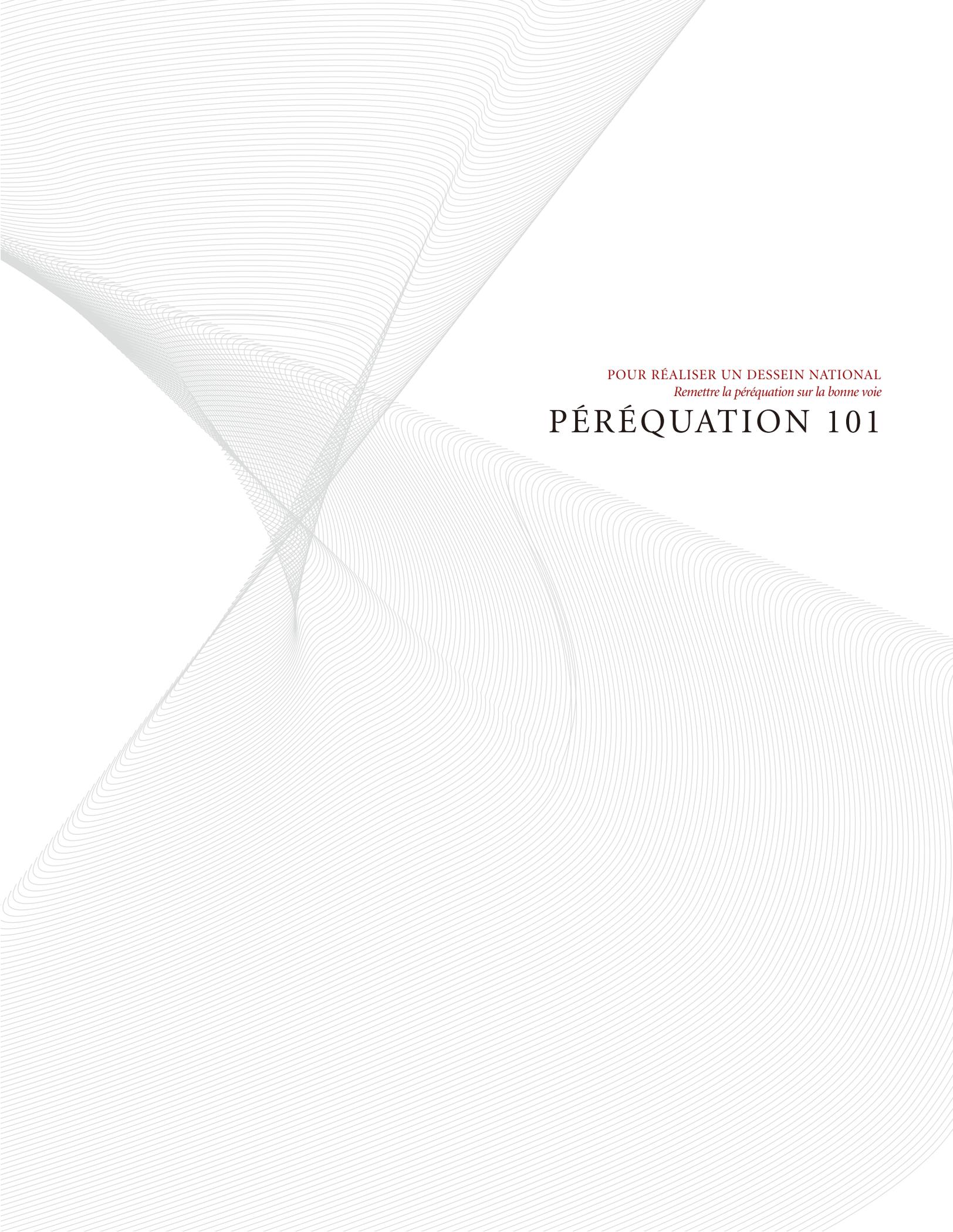
Nous invitons instamment les Canadiens à prendre connaissance des deux rapports, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, même si la péréquation et la FFT sont des programmes du gouvernement fédéral, les Canadiens les financent au moyen de leurs impôts et ils en bénéficient grâce aux services qu'ils reçoivent, particulièrement dans les territoires et les provinces moins bien nanties. Deuxièmement, malgré la complexité des programmes, il importe que les Canadiens sachent, au moins de façon générale, quel est l'objet de la péréquation, comment elle fonctionne et quels en sont les avantages pour l'ensemble du pays. Quant aux spécialistes et autres experts, ils pourront consulter les annexes du présent rapport, qui renferment des renseignements plus détaillés et une analyse plus approfondie.

Les Canadiens méritent d'avoir une information meilleure – et plus claire – au sujet de ces programmes d'une importance vitale, ainsi que de leur rôle dans la fédération canadienne. C'est dans ce but que le rapport s'ouvre sur un abc de la péréquation telle qu'elle existe actuellement.

« Manifestement, les Canadiens veulent que chaque province et tous ses habitants aient une chance égale de prospérer. Des accords fiscaux adéquats et équitables rendent cela possible. L'histoire montre qu'ils donnent les résultats escomptés. Nous devons donc aller de l'avant en renforçant ces programmes au profit de l'ensemble des Canadiens. » [TRADUCTION]

- Honorable Greg Selinger
Ministre des Finances
Manitoba et
Ronald H. Neumann³

³ Selinger G. and Neumann, R. (2005). Strengthening Intergovernmental Fiscal Arrangements in Canada in H. Lazar (s.l.d.) *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, p. 264.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

PÉRÉQUATION 101



A tort ou à raison, la péréquation passe pour être à peu près incompréhensible pour la grande majorité des gens. En fait, le Groupe d'experts a entendu dire que des professeurs d'université répugnent à l'expliquer dans les cours d'économie parce qu'elle est trop complexe.

Au risque de déconcerter la majorité des lecteurs, il est essentiel de commencer par l'abc de la péréquation – son objet, son évolution au fil du temps et son fonctionnement – en évitant si possible les complications que présentent les détails. Il importe aussi, compte tenu des questions et des idées fausses auxquelles donne lieu la péréquation, à en juger par les débats récents, de rétablir les faits, pour que les Canadiens puissent se faire leur propre opinion à ce sujet.

L'essence de la péréquation

Le Programme de péréquation du Canada découle d'un engagement fondamental en faveur de l'équité. Dans une fédération aussi diverse que le Canada, la péréquation a un objet bien précis : faire en sorte que, d'un bout à l'autre du pays, les citoyens aient accès à des services publics sensiblement comparables à des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

À la différence de la plupart des autres programmes de financement, la péréquation a un objet qui est expressément prévu dans la Constitution du Canada, ce qui la rend unique en son genre. Même si les modalités de mise en œuvre du programme peuvent changer et évoluent effectivement au fil du temps, l'engagement fondamental demeure. Sauf modification de la Constitution, la péréquation demeurera une composante essentielle de la fédération canadienne.

Le Canada n'est certes pas le seul pays à s'être doté d'un mécanisme visant à redistribuer les revenus fédéraux et à atténuer les disparités entre les provinces ou les États. En fait, bon nombre des pays qui sont des fédérations comportant un gouvernement central et plusieurs gouvernements régionaux ont un système de péréquation similaire au nôtre – entre autres l'Allemagne, la Suisse, l'Australie, l'Inde, le Pakistan et l'Afrique du Sud. Le Royaume-Uni a lui aussi un système de péréquation, qui tient compte des besoins spéciaux de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord en matière fiscale. Même si les systèmes varient, ils visent tous un objectif similaire : permettre aux gouvernements régionaux d'offrir des services publics plus comparables qu'ils ne seraient autrement.

« Le Programme canadien de péréquation passe pour être trop difficile et complexe pour être compris des simples mortels. Cette réputation est en grande partie injustifiée. Au niveau des principes, le Programme est fort simple [...] Bien sûr, les choses se compliquent quand on arrive aux détails. »

[TRADUCTION]

- Michael Smart⁴

« Une société qui souscrit fermement à l'assurance-maladie pour tous doit sûrement aussi être déterminée à maintenir une éducation de qualité pour tous. L'investissement dans les services publics essentiels est un investissement dans le bien-être économique, et le Canada ne peut pas se permettre de lésiner sur le développement d'une société et d'une main-d'œuvre productives. La péréquation permet d'atteindre cet objectif. » [TRADUCTION]

- Donald G. Dennison⁵

⁴ Smart, M. (juillet 2005), *Some notes on Equalization reform*, Sousmission présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 1.

⁵ Dennison, D.G. (juillet 2005), mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 1.

Pour bien comprendre l'abc de la péréquation au Canada, il importe de garder en tête quelques points clés :

- La péréquation est financée intégralement par le gouvernement fédéral à l'aide des impôts payés par les Canadiens dans tout le pays.
- La méthode consiste fondamentalement à évaluer la capacité financière des provinces (définie aux fins de la péréquation comme étant la capacité fiscale) d'offrir des services publics. Les provinces qui ont une capacité moindre de financer des niveaux de services publics sensiblement comparables reçoivent des paiements de péréquation; les autres n'en reçoivent pas.
- Les paiements de péréquation que le gouvernement fédéral verse aux provinces sont inconditionnels – ils ne sont pas assortis d'obligations. Les provinces peuvent déterminer librement la façon d'utiliser les fonds pour offrir des services publics à leur population.
- La péréquation ne tient pas compte des besoins en dépenses des provinces. La formule mise au point au fil des années vise à mesurer la capacité fiscale d'une province d'offrir des services publics, sans prendre en compte les divers facteurs susceptibles d'influer sur le volume ou le coût des services publics dans la province, à l'exception de la taille de sa population.
- La péréquation a pour seul but de relever la capacité fiscale des provinces au niveau d'une norme commune. Les provinces dont la capacité fiscale est supérieure à la norme commune ne subissent aucune réduction au titre de la péréquation.
- La péréquation a pour objet de combler l'écart entre la capacité fiscale propre d'une province et une norme commune pour l'ensemble du pays. Elle ne vise pas à accorder un droit permanent. Lorsqu'une province s'enrichit, selon le principe sous-tendant la péréquation, elle devrait obtenir moins d'argent au titre de cette dernière et ne plus rien recevoir si sa capacité fiscale dépasse la norme commune. Les montants que reçoivent les provinces varient donc à la hausse et à la baisse. Depuis la création du Programme, trois provinces (la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan) sont devenues bénéficiaires du Programme de péréquation et ont cessé de l'être.

« La péréquation est une composante trop importante de la démocratie fédérale canadienne pour qu'on la laisse entre les mains d'un petit cercle de grands prêtres de la fiscalité. Et maintenant, probablement plus que jamais dans notre histoire, nous devons comprendre cette institution vitale. »
[TRADUCTION]

- Gregory P. Marchildon⁶

⁶ Marchildon, G.P. (automne 2005), *Understanding Equalization: Is it Possible?* Administration publique du Canada, volume 48, no. 3, p. 420.

Survol historique

Plusieurs livres et articles ont fait l'histoire de la péréquation et décrit l'évolution des accords fiscaux d'une période à l'autre de l'histoire du Canada. Aux fins du présent rapport, nous nous contenterons de retracer les origines du programme et certains des changements importants qu'il a subis jusqu'à aujourd'hui.

On peut faire remonter l'origine de la péréquation au rapport de la Commission royale Rowell-Sirois, en 1940. Après la crise des années 1930, comme les trois provinces des Prairies étaient pratiquement en faillite, la Commission recommanda que le gouvernement fédéral mette sur pied un programme de subventions aux provinces en fonction de leurs besoins fiscaux. La Seconde Guerre mondiale ayant empêché le gouvernement fédéral de donner suite aux recommandations de la Commission royale, il fallut attendre les années 1950 pour le voir s'intéresser de nouveau à la question.

Le premier Programme de péréquation régi par une formule vit le jour en 1957. Selon ce programme, les provinces recevaient une subvention du gouvernement fédéral si les recettes qu'elles tiraient, par habitant, de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur les successions étaient inférieures à celles que les deux provinces les plus riches de l'époque (l'Ontario et la Colombie-Britannique) pouvaient percevoir aux mêmes taux d'imposition. Le Programme devait être revu tous les cinq ans.

Entre 1962 et 1967, on modifia le Programme pour inclure dans la formule une quatrième assiette fiscale, soit la moitié des revenus des ressources naturelles. On abandonna aussi la norme des deux provinces les plus riches pour adopter celle des 10 provinces, ou de la moyenne nationale.

Plusieurs changements importants furent apportés au cours des 20 années suivantes. Le nombre de catégories de revenus prises en compte dans la formule passa de 3 à 29. Il en résulta une méthode plus globale, dotée de mesures plus détaillées, mais aussi un programme plus complexe. De plus, durant cette période, la hausse notable des prix du pétrole gonfla les revenus des provinces productrices, en particulier l'Alberta. La norme des 10 provinces alors en place eut pour effet de faire monter la moyenne nationale et le coût de la péréquation pour le gouvernement fédéral. Aussi bon nombre des modifications apportées au Programme visaient-elles principalement à réduire l'incidence globale des revenus tirés des ressources naturelles par les provinces et à limiter les coûts assumés par le gouvernement fédéral.

Les racines du Programme canadien de péréquation remontent à 1940. Le premier Programme régi par une formule fut établi en 1957.

Les changements successifs au Programme de péréquation ont ajouté d'autres niveaux de complexité au programme.

L'année 1982 fut marquée par plusieurs changements importants. D'abord et avant tout, la péréquation fut inscrite dans la Constitution. Ensuite, on modifia la norme. La norme de la moyenne nationale ou des 10 provinces fit place à une norme des cinq provinces, basée sur la moyenne du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. Cette nouvelle norme excluait les extrêmes en matière de capacité fiscale (soit la riche Alberta et son pétrole et les provinces de l'Atlantique, moins bien nanties) pour ne tenir compte que des provinces situées dans le milieu de la fourchette. Cela rendait moins coûteuse pour le gouvernement fédéral l'inclusion de 100 % des revenus des ressources naturelles dans la formule de péréquation.

Entre 1982 et 2004, le Programme demeura fondamentalement inchangé. Toutefois, la formule est devenue de plus en plus complexe en raison d'une série de modifications techniques négociées entre les représentants fédéraux et provinciaux ou apportées par le gouvernement fédéral. On ajouta de nouvelles assiettes fiscales (notamment dans le domaine des ressources naturelles), le montant total de la péréquation fut assorti d'un plafond et d'un plancher, et la façon dont les revenus des provinces étaient estimés et les paiements effectués fut également modifiée.

Au milieu des années 1980, le gouvernement fédéral conclut avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse des accords portant spécifiquement sur leurs ressources extracôtières. Ces ententes (*Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus* (1982), *Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus* (1985)) prévoyaient la compensation partielle, pendant une durée limitée de toute réduction des paiements de péréquation susceptible de découler, pour ces deux provinces, de l'augmentation des revenus tirés des ressources extracôtières. Les accords stipulaient en fait que le gouvernement fédéral verserait des paiements compensatoires distincts aux deux provinces si la hausse des revenus tirés de l'exploitation des hydrocarbures au large des côtes entraînait une diminution de leurs paiements de péréquation.

En février 2005, le gouvernement fédéral signa de nouveaux accords avec les deux provinces (*Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador sur les revenus tirés des ressources extracôtières* et *Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse sur les revenus tirés des ressources extracôtières*). Ces accords prolongent jusqu'en 2012 la protection, laquelle pourrait aller jusqu'à 2020, et prévoient une compensation intégrale de la réduction éventuelle des paiements de péréquation sous l'effet d'une hausse des revenus provenant de l'exploitation des ressources extracôtières. Pour avoir droit aux paiements compensatoires intégraux (versés hors du cadre du Programme de péréquation), les deux provinces doivent demeurer admissibles à la péréquation et garder un fardeau de la dette par habitant supérieur à la moyenne. Les deux provinces ont reçu des paiements anticipés garantis au titre des montants prévus pour la durée initiale de huit ans des accords de 2005.

PÉRÉQUATION 101

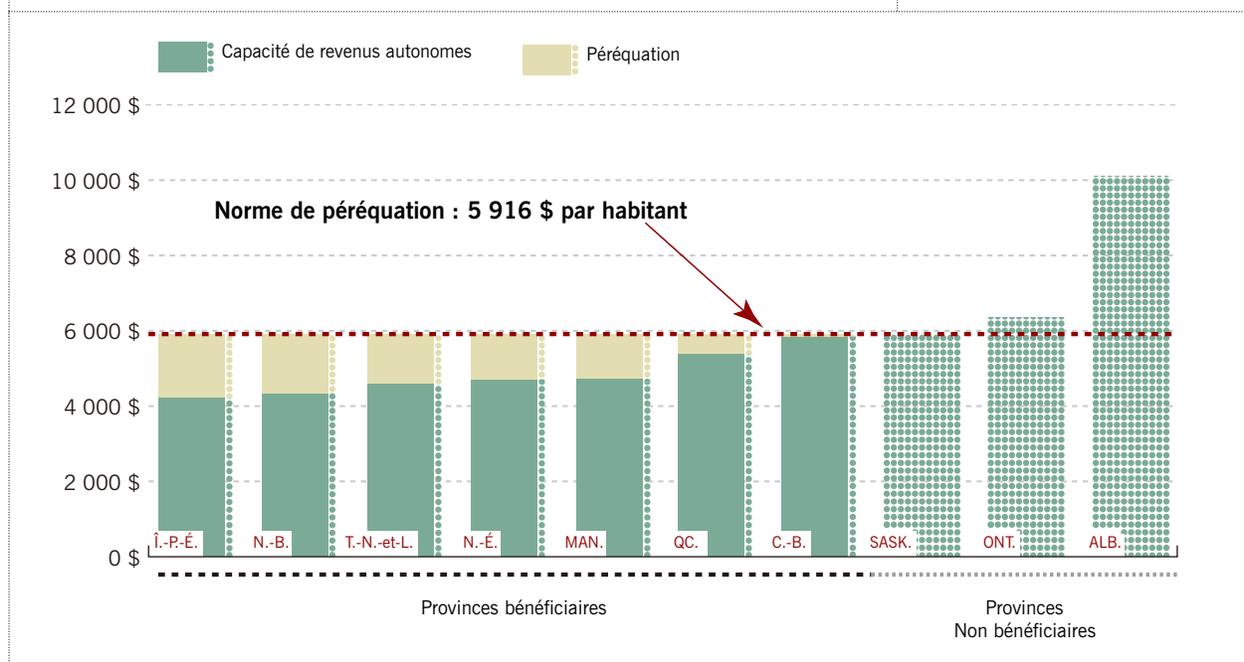
L'incidence des accords sur le Programme de péréquation suscite la controverse. Terre-Neuve-et-Labrador ainsi que la Nouvelle-Écosse soutiennent que ces accords n'ont rien à voir avec la péréquation et visent à soutenir le développement économique et la réduction de la dette dans les deux provinces. En revanche, d'autres font valoir que ces « ententes parallèles », comme on les appelle, battent en brèche le principe fondamental du Programme de péréquation et ouvrent la porte à la conclusion d'accords similaires avec d'autres provinces.

La péréquation, naguère et maintenant

Aux fins du présent rapport, il importe d'expliquer comment le Programme de péréquation fonctionnait avant les changements importants apportés en 2004.

Avant 2004, les paiements de péréquation étaient régis par une formule complexe mais cohérente. La formule permettait d'établir à la fois le montant global que recevaient les provinces bénéficiaires dans le cadre du Programme de péréquation et le montant versé à chacune d'entre elles.

FIGURE 1 – Fonctionnement récent de la péréquation
Capacité fiscale par habitant et droits de péréquation 2003-2004



Source : Ministère des Finances du Canada

La formule mesurait la capacité fiscale par habitant des provinces au moyen du Régime fiscal représentatif (RFR). Le RFR permet de mesurer le montant que les provinces pourraient tirer de 33 assiettes fiscales différentes si elles y appliquaient les taux d'imposition moyens dans le pays. On faisait ensuite le total des 33 assiettes fiscales pour établir la capacité fiscale de la province, que l'on comparait à la moyenne des cinq provinces servant de norme. Si l'on déterminait, à l'aide de la formule, que la capacité fiscale combinée de la province au titre de l'ensemble des assiettes fiscales était inférieure à la norme, la province recevait la subvention de péréquation nécessaire pour être dans la norme.

Sans que la formule ait changé, les paiements de péréquation avaient commencé à diminuer, passant d'un sommet de 10,9 milliards de dollars en 2000-2001 à un niveau prévu de 8,9 milliards de dollars en 2004-2005. Ce repli était attribuable à l'effet combiné du ralentissement de l'économie de l'Ontario et de la réduction des impôts dans plusieurs provinces.

Parallèlement, la situation financière du gouvernement fédéral s'était améliorée de façon spectaculaire, permettant non seulement d'équilibrer le budget, mais aussi de dégager des excédents imprévus. Au milieu des années 1990, le gouvernement fédéral avait réduit sensiblement le budget d'un certain nombre de programmes de transfert, et les provinces exerçaient des pressions croissantes pour que soient bonifiés la péréquation et les autres paiements de transfert, particulièrement dans le domaine des soins de santé.

Le nouveau cadre, mis en place en octobre 2004, a changé fondamentalement le fonctionnement de la péréquation.

En réponse, un nouveau cadre pour le Programme de péréquation et la Formule de financement des territoires fut annoncé au terme d'une rencontre des premiers ministres en octobre 2004. Ce nouveau cadre stipule :

- L'enveloppe globale affectée à la péréquation et à la FFT n'est plus déterminée au moyen d'une formule. Une enveloppe fixe est établie par voie législative.
- L'enveloppe prévue pour la péréquation est fixée au minimum à 10 milliards de dollars pour 2004-2005, ce qui met fin à la diminution des paiements de péréquation.
- Chaque province a reçu la garantie que ses droits de péréquation ne seraient pas inférieurs au montant annoncé pour 2004-2005 et prévus dans le budget 2004.
- On prévoit dans la loi un taux de croissance garanti de 3,5 % par année, de sorte que l'enveloppe globale affectée à la péréquation continuera de croître sur une période de 10 ans.
- La part des provinces bénéficiaires a été fixée à l'avance pour les deux premières années du nouveau cadre, au lieu qu'on applique la formule de péréquation, avec une répartition négociée.

PÉRÉQUATION 101

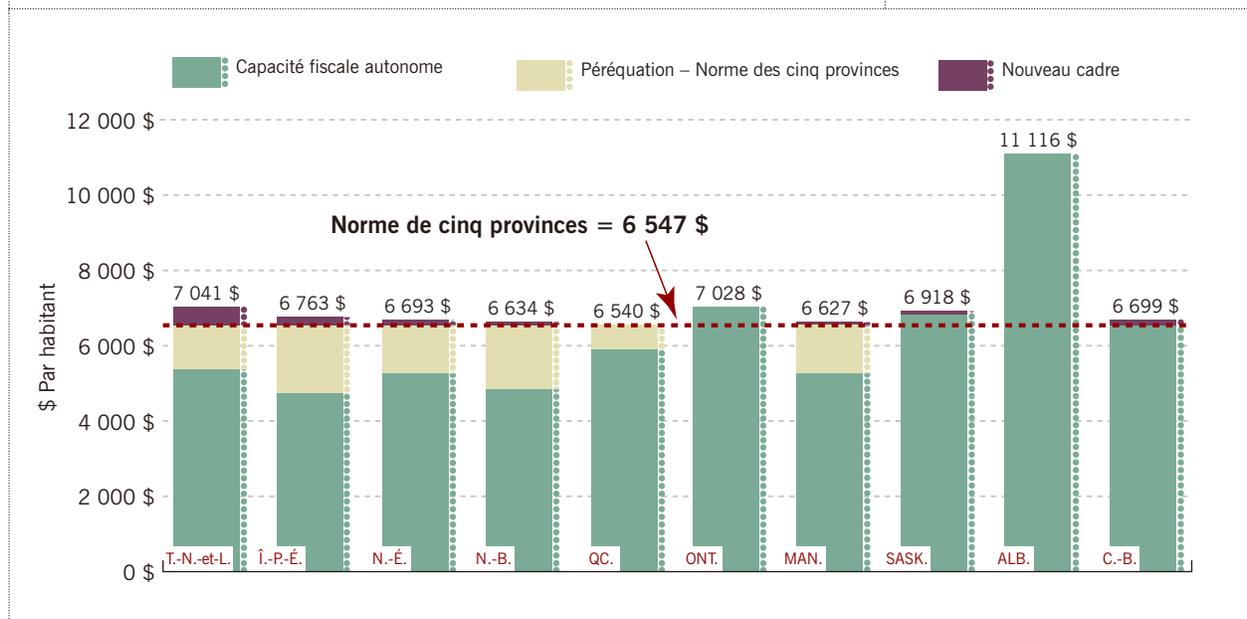
- La répartition des fonds selon le nouveau cadre est établie par voie législative à titre provisoire, en attendant les résultats du travail du Groupe d'experts et l'élaboration d'une nouvelle méthode de répartition.
- Le 8 novembre 2005, le gouvernement fédéral a annoncé que la même méthode s'appliquerait pour déterminer des droits de péréquation pour 2006-2007.

Le nouveau cadre a des répercussions importantes.

La répartition des fonds provisoire n'a pas une norme commune à laquelle on compare la capacité fiscale de chaque province afin de la relever à la norme. La norme varie plutôt selon la province, en fonction de sa part antérieure (sur les trois dernières années) de l'enveloppe totale de la péréquation, peu importe l'évolution de sa capacité fiscale relative. Il s'ensuit que certaines provinces bénéficiaires reçoivent plus, et d'autres moins, que si l'on avait appliqué la formule de péréquation antérieure.

- Comme le montre la Figure 2, en 2005-2006, la capacité fiscale par habitant des provinces bénéficiaires était supérieure, selon le nouveau cadre, à celle qui aurait été établie à l'aide de l'ancienne norme des cinq provinces, sauf dans le cas du Québec.

FIGURE 2 – Capacité fiscale et péréquation selon le nouveau cadre (2005-2006)



Source : Ministère des Finances du Canada

- Le nouveau cadre fait en sorte que Terre-Neuve-et-Labrador a une capacité fiscale supérieure, après péréquation, à celle de l'Ontario (même si les accords sur les ressources extracôtières ne sont pas prises en considération).
- L'enveloppe totale de la péréquation étant fixée à l'avance, toute variation, à la hausse ou à la baisse, de la capacité fiscale d'une province a une incidence directe sur le montant que reçoivent les autres provinces.
- Le nouveau cadre garantit la croissance du financement prévu pour la péréquation, en suivant un pourcentage connu à l'avance. De ce fait, il améliore la stabilité et la prévisibilité du programme, particulièrement pour le gouvernement fédéral. En revanche, la part que reçoit chaque province selon le nouveau cadre n'est pas nécessairement plus stable ou plus prévisible que par le passé.

Évaluation de la péréquation

« 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. »

- Paragraphe 36(2)
Loi constitutionnelle de 1982

Au cours de la dernière année, on s'est sérieusement interrogé au sujet de l'objet de la péréquation, de son efficacité et de la façon dont son impact peut ou doit être mesuré. Cela étant, il importe de se poser plusieurs questions clés.

Quel est l'objet de la péréquation?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Programme de péréquation est inscrit dans la Constitution du Canada, au paragraphe 36(2). Cette disposition stipule expressément que la péréquation a pour objet d'assurer des niveaux de services publics sensiblement comparables à des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

La disposition de la Constitution qui traite expressément de la péréquation est précédée par le paragraphe 36(1) qui énonce les engagements pris au nom à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

PÉRÉQUATION 101

Même si les deux paragraphes énoncent des engagements en faveur de l'égalité des chances et de la prestation des services publics dans l'ensemble du pays, on ne peut dire avec certitude s'ils sont liés, ni dans quelle mesure. Certains estiment que les deux paragraphes s'appliquent à la péréquation et se complètent. D'autres sont d'avis que l'efficacité de la péréquation devrait être mesurée à son incidence sur l'égalité des chances, la réduction des disparités entre les provinces, la promotion du développement économique ou la mise en œuvre de programmes publics de qualité acceptable. Cela impliquerait que la péréquation a pour objet de servir aux fins bien précises exposées au paragraphe 36(1). D'autres encore croient que la péréquation a nui au développement économique des provinces bénéficiaires en encourageant la dépendance à l'égard des paiements du gouvernement fédéral.

Pour sa part, le Groupe d'experts est d'avis que la péréquation a pour objet général de contribuer à la réalisation du dessein national exposé simplement et clairement au paragraphe 36(2) de la Constitution. La péréquation ne vise pas à être un outil de développement économique ni à faire en sorte que des normes communes soient respectées ou que des résultats soient obtenus en matière de services publics. Elle a plutôt pour objet de permettre aux provinces de disposer de la capacité fiscale nécessaire pour offrir à leur résidents des services sensiblement comparables en matière d'éducation, de soins de santé, de services sociaux, d'infrastructure routière et de services de transport, à des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

En outre, la péréquation, de par sa conception unique en son genre, témoigne d'une réalité canadienne où les provinces disposent d'une autonomie considérable et sont responsables au premier chef de la grande majorité des services publics, dont l'éducation, la santé et les services sociaux. La péréquation ne vise pas à empiéter sur cette autonomie ni à influencer sur les grandes orientations adoptées par les gouvernements provinciaux. Elle permet simplement aux provinces moins bien nanties d'offrir à leur population des services publics sensiblement comparables. Les provinces doivent rendre compte à leurs résidents des décisions qu'elles prennent et des services qu'elles offrent, alors que le gouvernement fédéral doit rendre compte de la façon dont est déterminé le montant affecté au Programme de péréquation et de la manière dont ce montant est réparti entre les provinces.

Qui paie la péréquation?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, c'est le gouvernement fédéral qui paie la péréquation à l'aide des impôts perçus auprès des contribuables canadiens dans l'ensemble du pays. Comme l'Ontario est la province la plus peuplée et que les revenus y sont supérieurs à la moyenne, les contribuables de cette province génèrent environ 43 % des revenus fédéraux. Comme le montre la

« Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a. promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;*
- b. favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;*
- c. fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels. »*

*- Paragraphe 36(1)
Loi constitutionnelle de 1982*

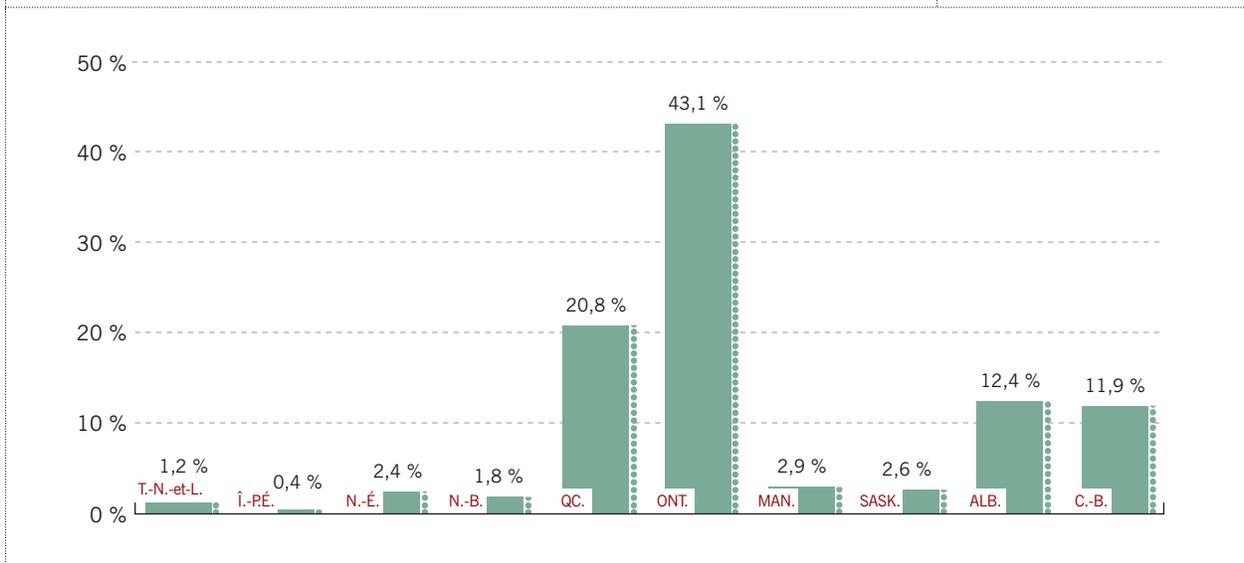
La péréquation, de par sa conception unique en son genre, témoigne d'une réalité canadienne où les provinces disposent d'une autonomie considérable et sont responsables au premier chef de la grande majorité des services publics.

C'est le gouvernement fédéral qui paie la péréquation à l'aide des impôts perçus auprès des contribuables canadiens dans l'ensemble du pays.

PÉRÉQUATION 101

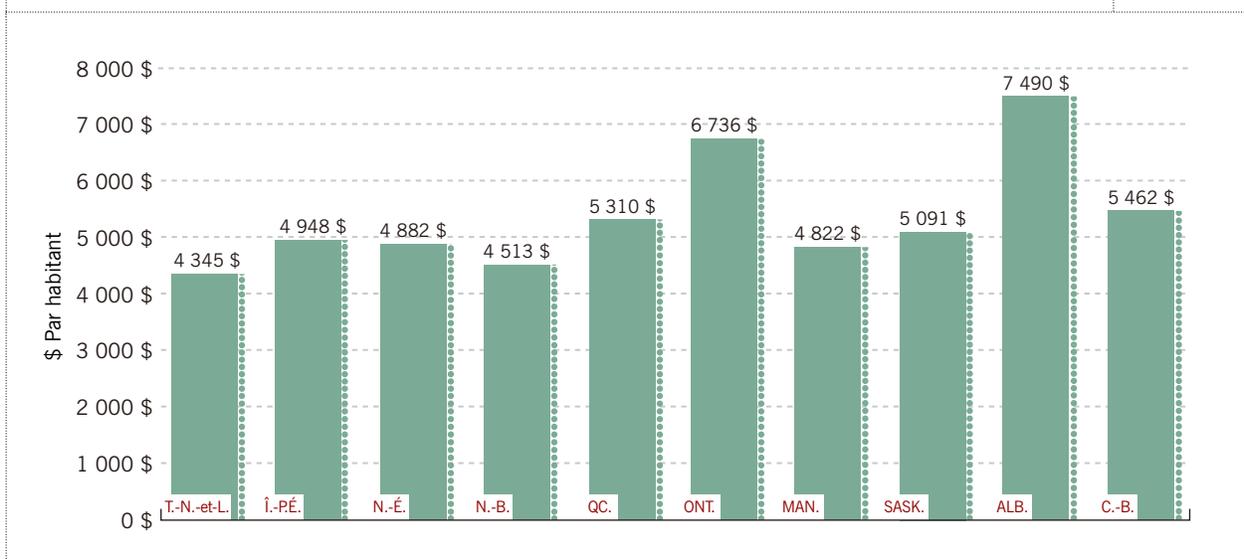
Figure 3, ils « paient » donc environ 43 % des coûts du Programme de péréquation, comparativement à un peu moins de 21 % pour les contribuables québécois. Comme le montre la Figure 4, par habitant, ce sont les contribuables de l'Alberta qui contribuent le plus à l'ensemble des revenus fédéraux, suivis des contribuables de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

FIGURE 3 – Pourcentage des revenus fédéraux perçus dans chaque province (2003)



Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada : comptes économiques provinciaux

FIGURE 4 – Revenus perçus par habitant dans chaque province par le gouvernement fédéral (2003)



Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada : comptes économiques provinciaux

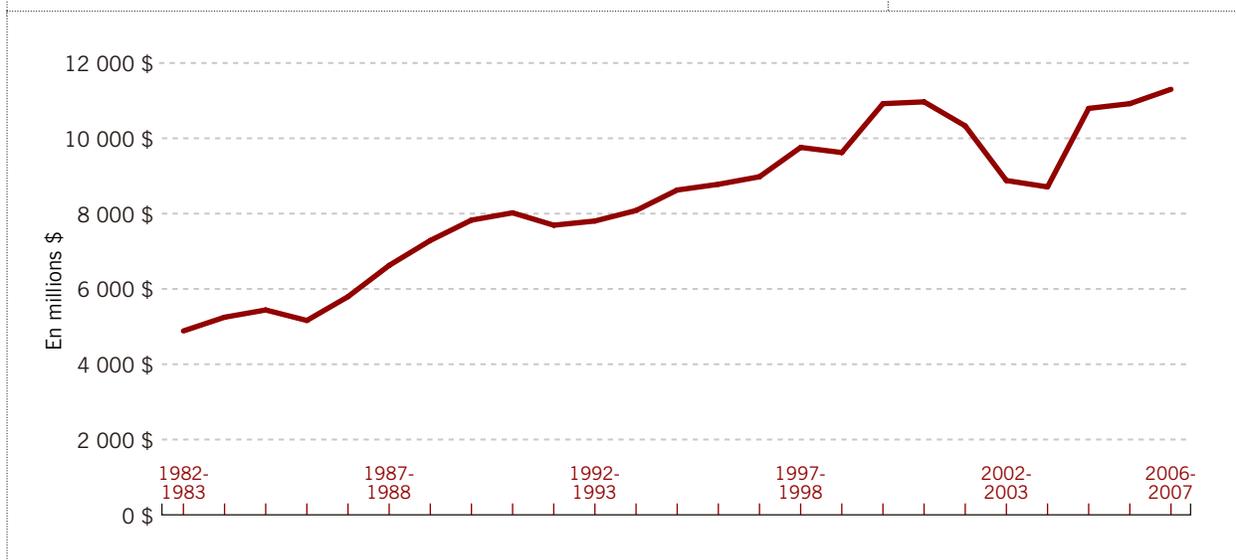
PÉRÉQUATION 101

Quelle est l'importance du Programme de péréquation pour le gouvernement fédéral?

Les renseignements contenus dans les tableaux suivants portent à croire que la péréquation est un programme relativement petit si l'on considère l'ensemble des autres dépenses du gouvernement fédéral.

Les dépenses totales du gouvernement fédéral au titre de la péréquation sont passées d'un peu moins de 4 milliards de dollars au début des années 1980 à environ 11 milliards de dollars en 2005-2006. (Voir la Figure 5). Le nouveau cadre instauré en octobre 2004 a établi pour la péréquation une nouvelle base qui se situe presque à son niveau le plus élevé depuis le début du programme. Par ailleurs, même si historiquement la péréquation fluctuait à la hausse ou à la baisse selon la conjoncture, le nouveau cadre prévoit une croissance annuelle automatique des dépenses globales au titre de la péréquation.

FIGURE 5 – Droits totaux au titre de la péréquation (1982-1983 à 2006-2007)

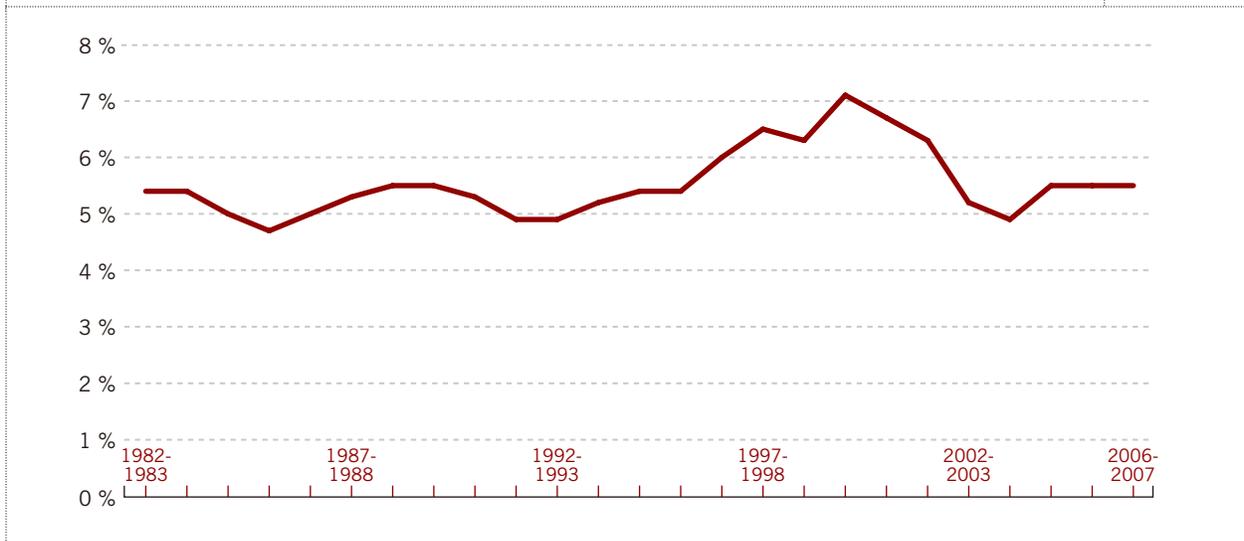


Source : Ministère des Finances du Canada

En pourcentage des dépenses du gouvernement fédéral, la péréquation a varié dans une fourchette allant de 4,7 % en 1985-1986 à 7,1 % en 1999-2000. Pour le présent exercice (2006-2007), elle représente 5,5 % des dépenses totales du gouvernement fédéral (Voir la Figure 6). Comme le montre la Figure 7, la péréquation a baissé à moins d'un pourcent du produit intérieur brut (PIB) en 2005-2006. Elle intervient actuellement pour un peu plus du quart (26 %) de l'ensemble des transferts du gouvernement fédéral aux provinces.

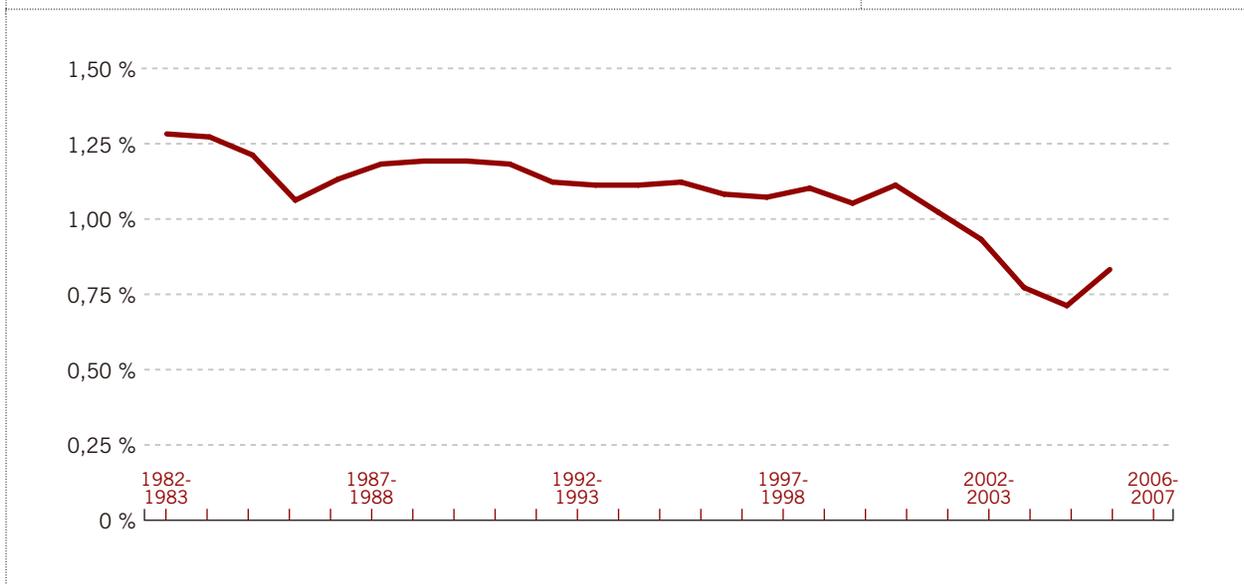
PÉRÉQUATION 101

FIGURE 6 – Droits de péréquation en pourcentage des dépenses fédérales (1982-1983 à 2006-2007)



Source : Ministère des Finances du Canada, Comptes publics et documents budgétaires fédéraux

FIGURE 7 – Péréquation en pourcentage du PIB (1982-1983 à 2005-2006)

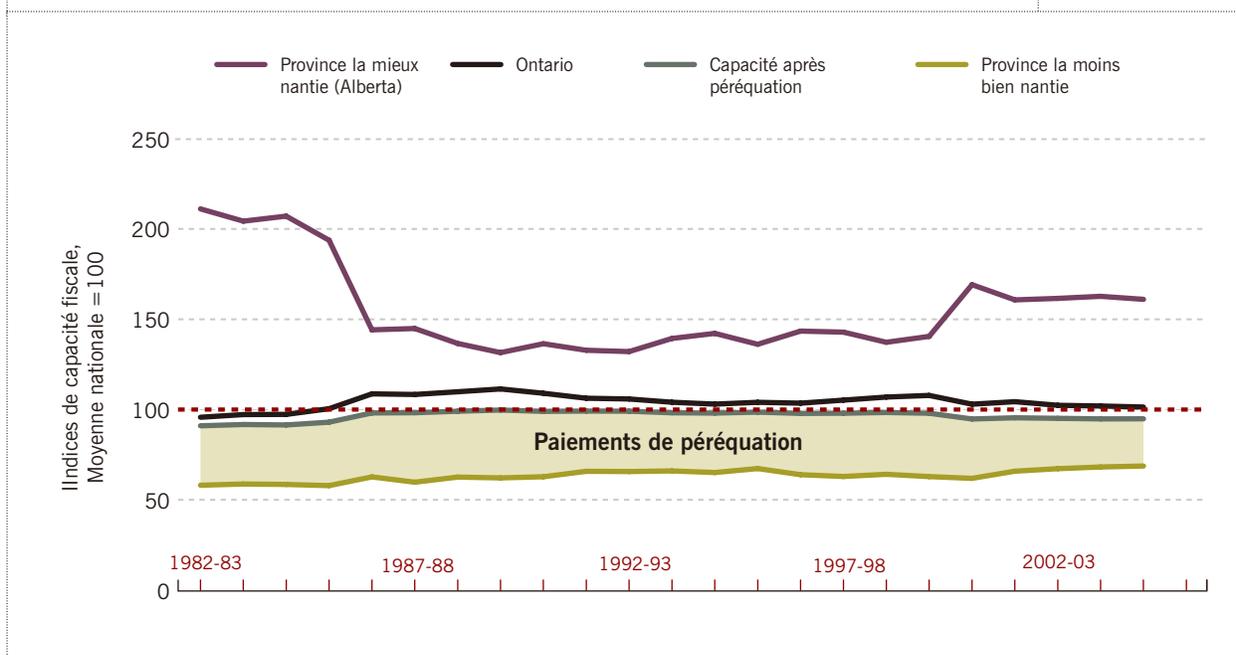


Source : Ministère des Finances du Canada, Statistique Canada, Comptes nationaux

La péréquation contribue-t-elle à réduire les disparités fiscales entre les provinces?

Depuis les années 1980, on observe des disparités fiscales importantes entre les provinces les mieux nanties et les autres. Comme le montre la Figure 8, la péréquation a contribué à rétrécir l'écart. Sans les paiements de péréquation, la capacité fiscale de la province la moins bien nantie se situait entre 58 % et 68 % de la moyenne nationale. Les paiements de péréquation portaient la capacité fiscale de cette province à un niveau allant entre 91 % à près de 100 % de la moyenne nationale.

FIGURE 8 – Contribution de la péréquation à la réduction des disparités entre les provinces (1982-1983 à 2004-2005)



Source : Ministère des Finances du Canada

Dans quelle mesure les paiements de péréquation sont-ils importants pour les provinces qui en bénéficient?

La répartition des paiements de péréquation entre les provinces a évolué au fil du temps. L'Ontario n'a jamais bénéficié de la péréquation et l'Alberta n'a pas bénéficié de la péréquation depuis le début des années 1960. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont vu varier sensiblement, d'une année à l'autre, leurs paiements de péréquation. Pour la plupart des autres provinces bénéficiaires, la péréquation a toujours été une importante source de financement.

PÉRÉQUATION 101

TABLEAU 1 – Droits de péréquation (1993-1994 à 2006-2007)

	Millions \$										TOTAL
	T.-N.-et-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	
1993-1994	900	175	889	835	3 878	0	901	486	0	0	8 063
1994-1995	958	192	1 065	927	3 965	0	1 085	413	0	0	8 607
1995-1996	932	192	1 137	876	4 307	0	1 051	264	0	0	8 759
1996-1997	1 030	208	1 182	1 019	4 169	0	1 126	224	0	0	8 959
1997-1998	1 093	238	1 302	1 112	4 745	0	1 053	196	0	0	9 738
1998-1999	1 068	238	1 221	1 112	4 394	0	1 092	477	0	0	9 602
1999-2000	1 169	255	1 290	1 183	5 280	0	1 219	379	0	125	10 900
2000-2001	1 112	269	1 404	1 260	5 380	0	1 314	208	0	0	10 948
2001-2002	1 055	256	1 315	1 202	4 679	0	1 362	200	0	240	10 310
2002-2003	875	235	1 122	1 143	4 004	0	1 303	106	0	71	8 859
2003-2004	766	232	1 130	1 142	3 764	0	1 336	0	0	320	8 690
2004-2005	762	277	1 313	1 326	4 155	0	1 607	652	0	682	10 774
2005-2006	861	277	1 344	1 348	4 798	0	1 601	82	0	590	10 900
2006-2007*	687	280	1 379	1 432	5 354	0	1 690	0	0	459	11 282

*Selon l'annonce de novembre 2005 du ministre des Finances du Canada.

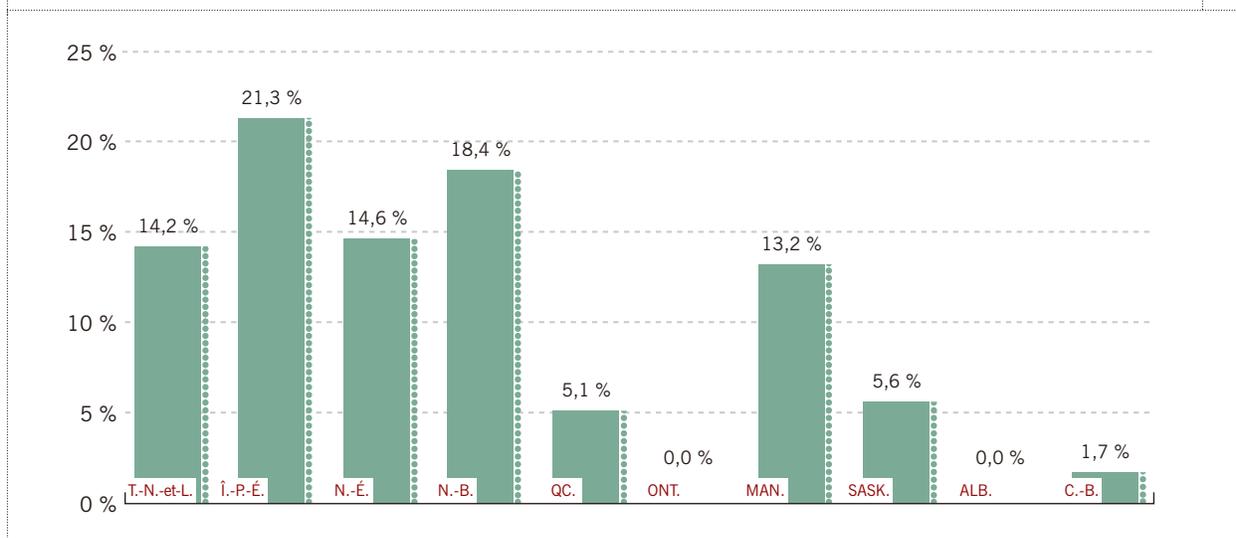
Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l'arrondissement.

Source : Ministère des Finances du Canada

Les paiements de péréquation sont manifestement une importante source de revenus pour les provinces bénéficiaires. L'incidence varie d'une province à l'autre, à titre d'exemple, en 2004-2005, la péréquation représentait un peu plus de 5 % des revenus provinciaux et locaux au Québec, et plus de 21 % à l'Île-du-Prince-Édouard. (Voir la Figure 9). Par habitant, les paiements de péréquation prévus pour 2006-2007 varieront dans une fourchette allant de 107 \$ en Colombie-Britannique à 700 \$ au Québec et à plus de 2 000 \$ par personne à l'Île-du-Prince-Édouard. (Voir la Figure 10).

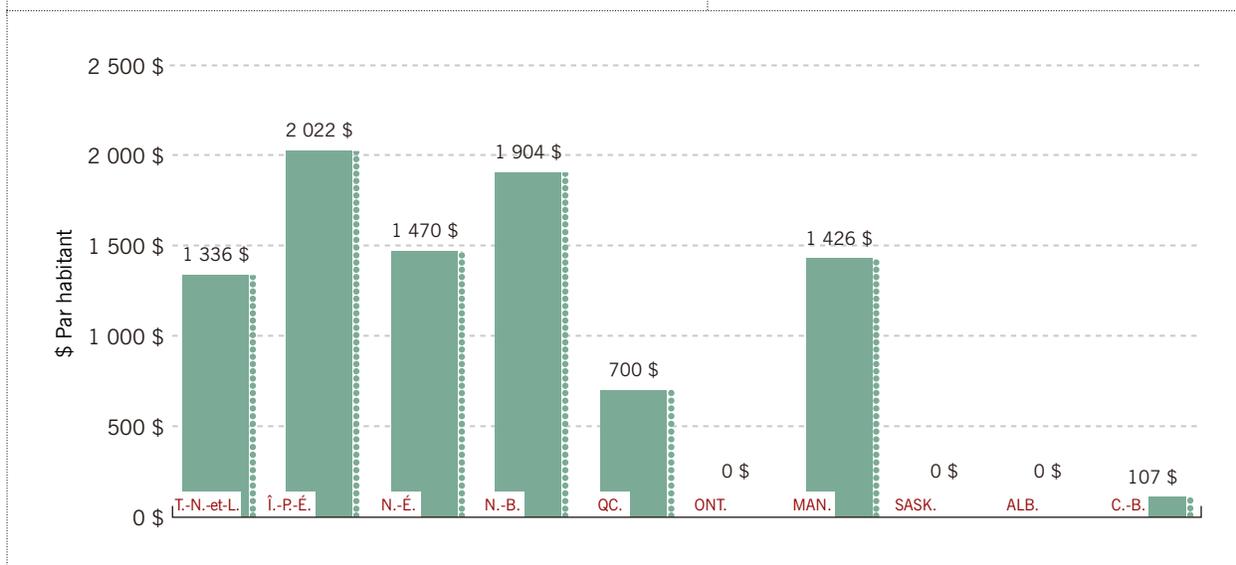
PÉRÉQUATION 101

FIGURE 9 – Péréquation en pourcentage des revenus des administrations provinciales et locales (2004-2005)



Source : Ministère des Finances du Canada; Statistique Canada : Système de gestion financière

FIGURE 10 – Droits de péréquation par habitant (2006-2007)



Source : Ministère des Finances du Canada

PÉRÉQUATION 101

« En 2005-2006, le Programme de péréquation contribue [...] 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 milliards de dollars de la province pour l'éducation et l'enseignement post secondaire et dépasse le montant des revenus que la province tire de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et de l'impôt sur le capital, combinés. »

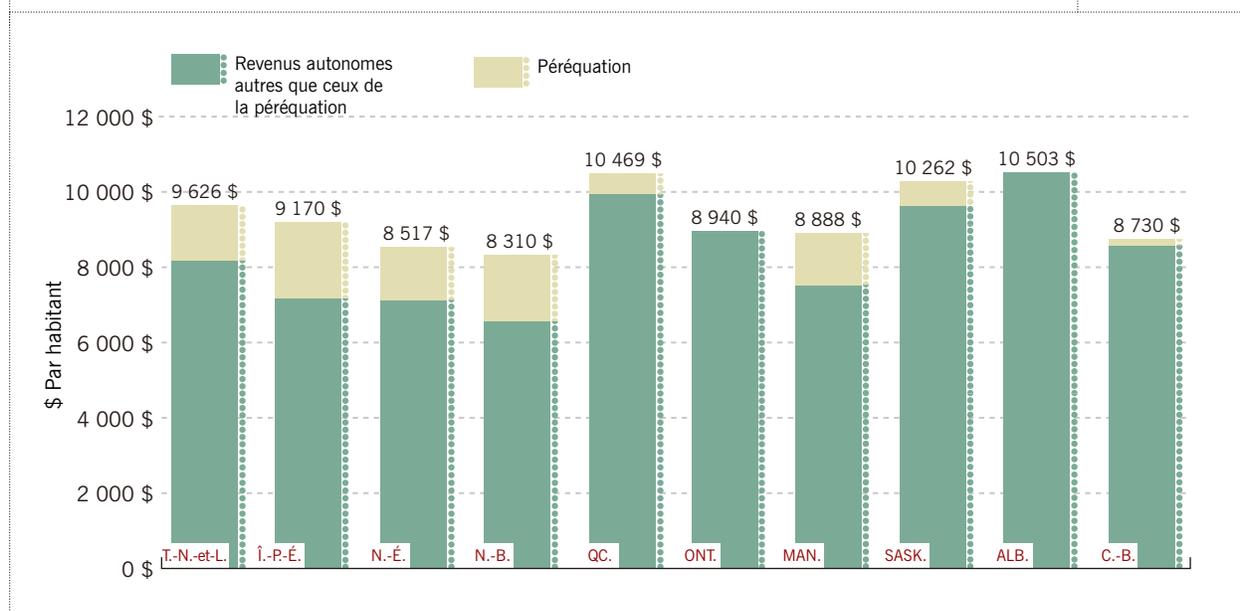
- Hon. Jeannot Volpé
Ministre des Finances
Nouveau-Brunswick⁷

La péréquation aide-t-elle les provinces à offrir des services sensiblement comparables?

En raison de la nature de la fédération canadienne et de la grande autonomie des provinces, il existe peu de mesures uniformes et comparables des services publics à l'échelle du pays. En outre, il importe de se rappeler que la péréquation ne vise qu'à relever la capacité fiscale des provinces bénéficiaires au niveau d'une certaine norme. À partir de ce point, les provinces peuvent décider d'imposer davantage leurs résidents ou de s'endetter pour financer les services qui leur sont offerts. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les provinces peuvent choisir la nature et le niveau des services publics qu'elles veulent offrir et leur mode de financement.

Toutefois, nous savons que les dépenses de programme provinciales (le montant que les provinces dépensent pour offrir des services publics) varient dans une fourchette allant de 10 503 \$ par habitant en Alberta à 8 310 \$ par habitant au Nouveau-Brunswick (2004-2005), soit un écart d'un peu plus de 2 000 \$ par habitant. Il s'agit là d'une variation beaucoup plus faible que l'écart de capacité fiscale entre les provinces. Sans les paiements de péréquation, l'écart entre la capacité fiscale de la province la moins bien nantie (l'Île-du-Prince-Édouard) et celle de la province la mieux nantie (l'Alberta) se chiffrait à plus de 6 000 \$ par habitant.

FIGURE 11 – Dépenses de programme par habitant des administrations provinciales et locales, selon la source de financement (2004-2005)



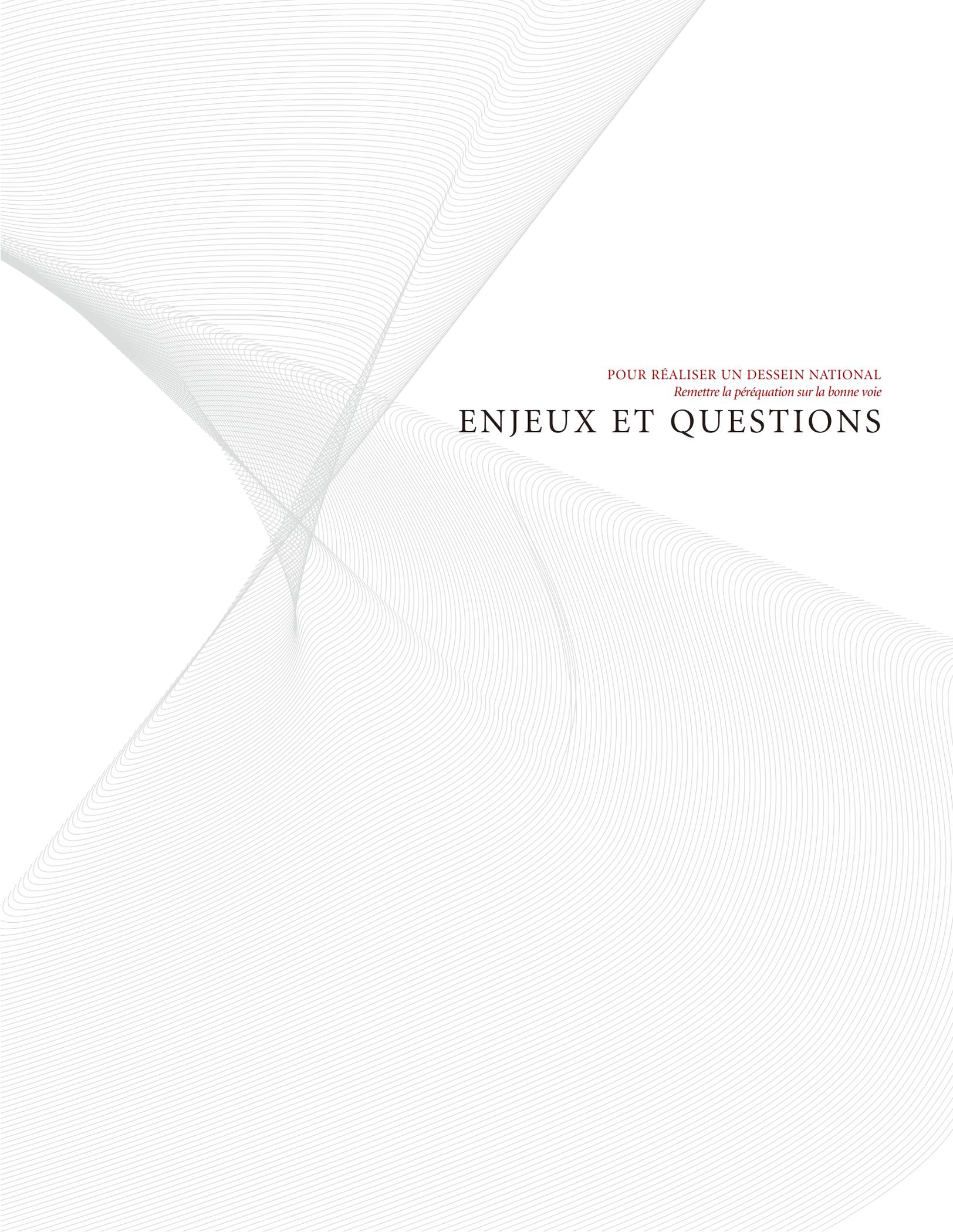
Source : Ministère des Finances du Canada, Statistique Canada : Système de gestion financière

⁷ Volpé, J. (juillet 2005), mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 5.

PÉRÉQUATION 101

Cela indique que la péréquation permet de combler en bonne partie l'écart entre les provinces et réussit dans une large mesure à atteindre l'objectif de niveau « sensiblement » comparable.

Comme le montre la Figure 11, toutes les provinces financent en majeure partie les services qu'elles fournissent au moyen de leurs sources de revenus autres que ceux de la péréquation. Toutefois, plus d'une province bénéficiaire aurait du mal à offrir des services publics sensiblement comparables à ses résidents sans les paiements de péréquation.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

ENJEUX ET QUESTIONS

ENJEUX ET QUESTIONS



Pendant les consultations, les membres du Groupe d'experts ont entendu un large éventail d'avis et d'idées au sujet de la péréquation et de la façon dont elle devrait être modifiée pour l'avenir.

Même s'il est difficile de résumer la grande variété d'opinions et de suggestions exprimées, nous exposons ci-après les principaux thèmes et questions qui sont ressortis du processus. Les mémoires et les résumés des tables rondes peuvent être consultés sur le site Web du Groupe d'experts.

Une amélioration plutôt qu'un abandon du Programme de péréquation

L'objet et les principes de la péréquation continuent de bénéficier d'un solide appui, mais certains commentateurs et analystes ont remis le Programme en question, alléguant l'absence de mesures de rendement pour évaluer son efficacité et des préoccupations selon lesquelles le Programme serait contre-productif, réduirait la productivité du Canada, créerait des « provinces dépendantes » et ferait naître un sentiment de droit acquis à l'égard de la péréquation. Il s'agit là de préoccupations croissantes et de questions importantes, qu'il convient d'aborder. Parallèlement, toutes les provinces, qu'elles bénéficient ou non de la péréquation, continuent d'être fortement en faveur du Programme, à l'instar de la majorité des universitaires et experts. La plupart veulent que le Programme soit remis sur la bonne voie, et non abandonné.

Le retour à une méthode basée sur des principes et assortie d'une formule

Le Groupe d'experts a entendu dénoncer à maintes reprises ce que beaucoup considèrent comme une conception de plus en plus circonstancielle de la péréquation. Les intervenants ont mentionné en particulier l'instauration du nouveau cadre et les « ententes parallèles » conclues avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse. Même si les détails de la formule suscitent des préoccupations, la majorité des gens sont en faveur du retour à une méthode assortie d'une formule en vue d'accroître la stabilité et la crédibilité du programme. La plupart sont favorables aussi au maintien de l'actuel Régime

La plupart veulent que le Programme soit remis sur la bonne voie, et non abandonné.

« La notion de partage a des vertus, mais les accords fiscaux ne devraient pas maintenir les provinces les plus pauvres dans un état de splendide dépendance. » [TRADUCTION]

- Bruce Winchester⁸

« Les formules sont préférables à la petite politique. » [TRADUCTION]

- Dr. Craig Brett et Dr. Frank Strain⁹

⁸ Winchester, B. (2005), mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires par l'Atlantic Institute for Market Studies, p. 4.

⁹ Brett, C. et Strain, F. (juin 2005), *Nine Theses on Equalization*, mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 2.

ENJEUX ET QUESTIONS

« [...] l'annonce d'un nouveau cadre pour la péréquation, plutôt que l'instauration de la stabilité et de la prévisibilité voulues pour les provinces, semble avoir ouvert une boîte de Pandore et donné libre cours à des tensions régionales contenues depuis longtemps. » [TRADUCTION]

- France St-Hilaire¹⁰

« La décision récente de remplacer un processus reposant sur une formule par une « enveloppe » établie arbitrairement, même si elle est assortie d'un facteur d'indexation, est compréhensible mais inopportune. » [TRADUCTION]

- Donald G. Dennison¹¹

« Le retour à une norme des 10 provinces permettrait de mesurer de façon plus exacte la capacité fiscale des provinces et de mieux respecter l'engagement constitutionnel du gouvernement fédéral. » [TRADUCTION]

- Hon. Greg Selinger
Ministre des Finances
Manitoba¹²

fiscal représentatif (RFR) pour évaluer la capacité fiscale, plutôt qu'à l'adoption d'indicateurs macroéconomiques comme le produit intérieur brut (PIB). Bien que la simplification et l'exactitude du système, de même que la résolution des problèmes existants, recueillent un certain appui, la plupart sont d'avis que la méthode de base du RFR fonctionne bien et ne devrait pas être remplacée.

L'abandon du principe de l'enveloppe fixe prévue dans le nouveau cadre

La grande majorité des provinces, des universitaires et des experts ne souscrivent pas au nouveau cadre et s'élèvent en particulier contre le principe d'une enveloppe fixe assortie d'un taux de croissance annuel fixe. Ils préfèrent le retour à une formule pour établir l'enveloppe globale de la péréquation, même si cela risque d'entraîner davantage d'incertitude quant au montant total des fonds d'une année à l'autre. Les provinces bénéficiaires, en particulier, craignent qu'une enveloppe fixe ne transfère plus de risques aux provinces et ne crée une dynamique nouvelle entre des provinces obligées de se partager un montant fixe. On se préoccupe aussi du fait que le taux de croissance annuel de 3,5 % du Programme de péréquation est un chiffre arbitraire qui ne reflète pas nécessairement l'évolution des disparités fiscales entre les provinces.

L'instauration d'une norme des 10 provinces

La majorité des provinces et bon nombre d'universitaires souscrivent à la norme des 10 provinces. Ils soutiennent que, si la norme des cinq provinces instaurée au milieu des années 1980 a permis de réduire le coût global de la péréquation pour le gouvernement fédéral, la norme des 10 provinces est conforme aux principes de la péréquation et devrait être l'objectif à atteindre. L'Ontario s'oppose à cette norme parce qu'elle augmente le coût global du Programme de péréquation, ce qui alourdit le fardeau supporté par les contribuables ontariens, lesquels paient une importante proportion des impôts fédéraux.

¹⁰ St Hilaire, F. (mai 2005), *Fiscal Gaps and Imbalances: The New Fundamentals of Canadian Federalism*, p. 2.

¹¹ Dennison, D.G., mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 3.

¹² Selinger, G. (juillet 2005), Exposé présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 7.

La nécessité de trouver une meilleure façon de traiter les revenus des ressources naturelles

Lorsque nous affirmons qu'il faut « trouver une meilleure façon », nous ne voulons pas dire que l'on s'entend sur une solution. En fait, parmi toutes les questions soulevées par la péréquation, le traitement des revenus tirés des ressources naturelles est la plus controversée. Les opinions vont de l'inclusion intégrale de ces revenus à leur exclusion totale. Pour reprendre les propos de M. Thomas Courchene, le traitement des revenus des ressources naturelles est « un champ de mines théorique et empirique », une question avec laquelle « on compose plutôt que de s'employer à la régler »¹³. Du point de vue théorique, certains se disent préoccupés par la façon dont le RFR actuel mesure les revenus tirés des ressources naturelles, par la complexité croissante que cela entraîne et par les défis que pose l'obtention de données exactes. Parmi les solutions de rechange proposées figurent la mise au point de nouvelles mesures de la rente économique, l'instauration de macro mesures représentant les revenus des ressources naturelles ou encore la prise en compte des revenus effectivement perçus et utilisés par les provinces pour soutenir les services publics.

La prise en compte des besoins en dépenses des provinces dans la péréquation : le risque d'une trop grande complexité

Jusqu'à présent, le Programme de péréquation a été fondé uniquement sur la mesure de la capacité fiscale des provinces, sans qu'on essaie de mesurer ou d'évaluer leurs différents besoins en dépenses. La plupart des provinces souscrivent à cette orientation et craignent qu'une prise en compte des besoins ne rende encore plus complexe un programme qui l'est déjà. Cela pourrait aussi entraîner une ingérence indirecte du gouvernement fédéral dans des domaines où les décisions relèvent de la compétence des provinces. D'autres estiment qu'il convient de tenir compte des besoins dans les transferts aux provinces qui visent une fin particulière, comme le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, mais non dans les transferts à des fins générales comme la péréquation. En revanche, des provinces et des experts soutiennent qu'il existe des différences bien réelles, en matière de besoins, qui ne sont pas prises en compte adéquatement dans le Programme de péréquation. Ils sont donc d'avis que l'idée d'évaluer les besoins mérite d'être étudiée plus à fond.

« [...] à la différence de la péréquation des revenus, la notion de niveaux de services publics comparables est en soi très difficile à mesurer. »

[TRADUCTION]

- Robin Boadway¹⁴

¹³ Courchene, T.(2005), cité par James Feehan dans *Canadian Fiscal Arrangements*, sous la direction de Harvey Lazar, p. 185.

¹⁴ Boadway, R.(juin 2005), *Evaluating the Equalization Program – Notes for the Expert Panel*, mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 21.

Pour plus de stabilité et de prévisibilité

Même si les provinces bénéficiaires se préoccupent surtout du financement adéquat des paiements de péréquation, elles se disent particulièrement préoccupées par leur prévisibilité. En raison de l'utilisation de plusieurs estimations et rajustements, certaines provinces bénéficiaires ont en effet subi d'importantes baisses de leurs recettes de péréquation, par suite des changements apportés aux données. Ces modifications peuvent survenir jusqu'à trois ans et demi après l'établissement des droits de péréquation initiaux. Sur le plan de la stabilité, les provinces estiment que la péréquation devrait s'adapter à l'évolution de leur capacité fiscale au fil du temps, mais elles préféreraient que soit mis en place un mécanisme de lissage ou de moyenne pour que leurs droits ne varient pas de façon brutale d'une année à l'autre.

L'amélioration du processus actuel plutôt que la mise en place d'un organisme indépendant permanent

Le Groupe d'experts s'est vu expressément demander d'examiner la pertinence de créer un organisme indépendant qui serait chargé de conseiller en permanence le gouvernement du Canada au sujet de la péréquation et de la FFT, et d'effectuer des examens périodiques. La majorité des provinces estiment qu'un tel organisme n'est pas nécessaire. Bien que le processus intergouvernemental actuel ne soit pas parfait, la plupart le préfèrent encore à un organisme indépendant similaire à celui qui est en place en Australie. Les provinces favorables à la création d'un organisme indépendant sont d'avis que cela permettrait d'éviter les accords de nature politique, d'aborder les questions de façon plus ouverte et transparente et de mener en permanence des recherches sur les questions clés liées à la péréquation.

L'amélioration de la transparence, de la connaissance et de la compréhension de la péréquation

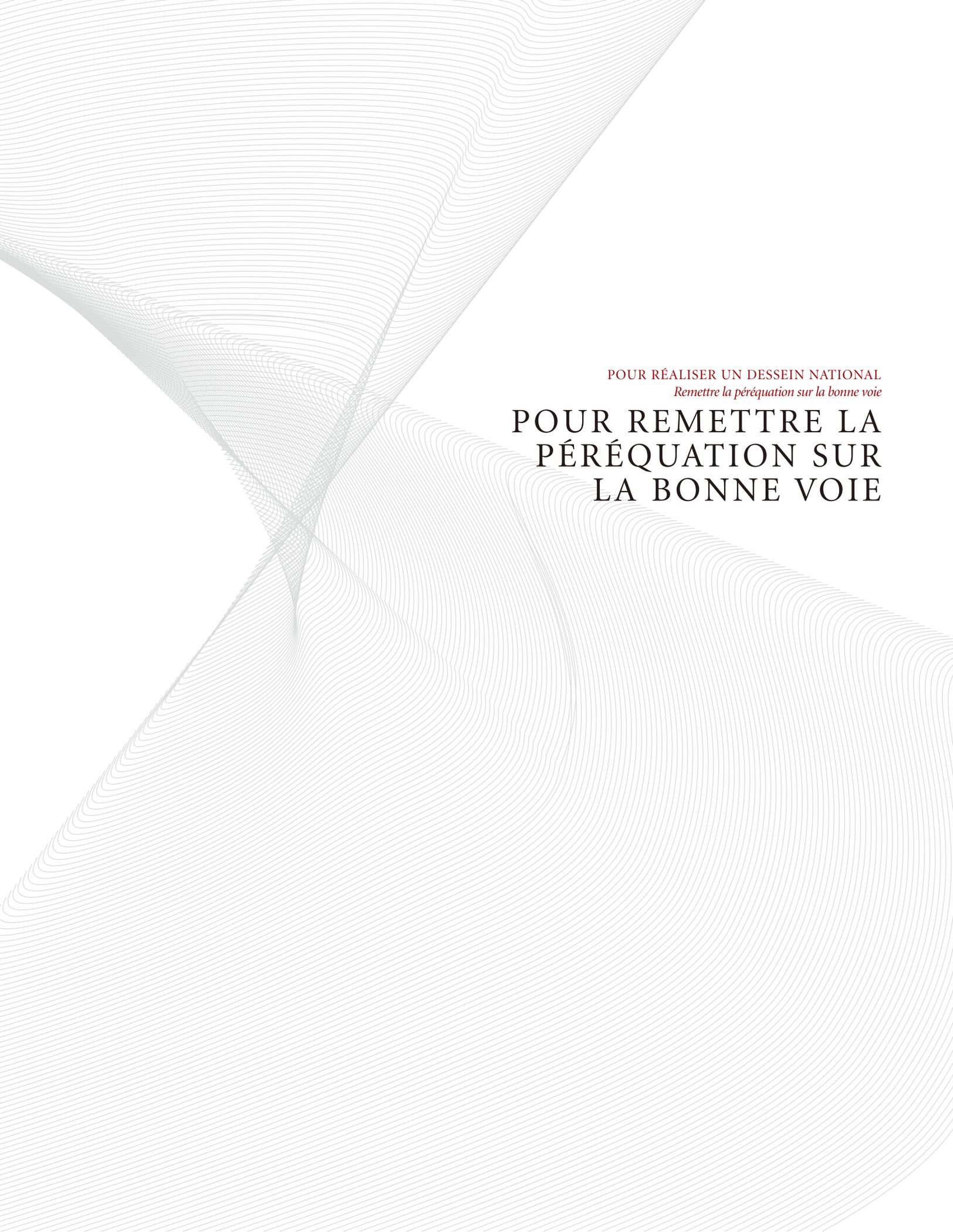
Comme nous l'avons déjà mentionné, seuls quelques Canadiens, et une poignée de responsables des finances et d'universitaires comprennent les rouages du Programme de péréquation. En outre, on n'éduque guère le public au sujet de la péréquation et la population ne s'y intéresse à peu près pas, que ce soit au niveau fédéral ou provincial – jusqu'à ce que des problèmes surgissent. C'est là un sujet de préoccupation dans la mesure où un programme méconnu des Canadiens peut perdre de la valeur et de l'importance à leurs yeux, tout particulièrement si les négociations fédérales-provinciales se déroulent exclusivement à huis clos et que les citoyens n'entendent parler que des problèmes posés par le Programme ou des querelles entre les gouvernements.

« Alors que la plupart des observateurs, moi y compris, estiment que ce programme joue un rôle important de ciment entre tous les Canadiens, il existe un risque que les négociations qui entourent le programme dégénèrent en séances de marchandage où l'on perdrait de vue l'objet public original du programme et les dispositions constitutionnelles qui contribuent à lui conférer sa légitimité. »

[TRADUCTION]

- Harvey Lazar¹⁵

¹⁵ Lazar, H. (2005), *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, p.29.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

POUR REMETTRE LA
PÉRÉQUATION SUR
LA BONNE VOIE

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE



Il n'existe pas de solution parfaite pour la péréquation au Canada. Telle est la réalité à laquelle fait face le Groupe d'experts.

Compte tenu du dynamisme de la fédération canadienne et des différences marquées de situation financière et de préférences entre les provinces, sans compter les attentes du gouvernement fédéral, la perfection restera indubitablement hors de portée.

Le Groupe d'experts s'est néanmoins employé à essayer d'élaborer un Programme de péréquation sain et efficace pour le Canada. Pour ce faire, il a examiné en profondeur les diverses questions et options, non seulement sur le plan des principes, de la théorie ou des concepts, mais aussi d'un point de vue technique rigoureux. L'analyse technique ainsi effectuée a pris beaucoup de temps, mais elle s'est révélée essentielle. Bien souvent, des idées qui semblaient prometteuses en principe sont apparues à l'analyse comme ayant, pour les provinces et l'ensemble du Programme de péréquation, des répercussions qui n'étaient tout simplement pas acceptables.

Voici donc un ensemble équilibré de recommandations qui visent à remettre la péréquation sur la bonne voie et à établir des bases solides et durables pour l'avenir.

Le Groupe d'experts s'est employé à essayer d'élaborer un Programme de péréquation sain et efficace pour le Canada. Pour ce faire, il a examiné en profondeur les diverses questions et options, non seulement sur le plan des principes, de la théorie ou des concepts, mais aussi d'un point de vue technique rigoureux.

Recommandations

Les principes de base

Afin d'élaborer des recommandations pour l'avenir du Programme canadien de péréquation, le Groupe d'experts s'est inspiré d'un ensemble de principes, dont certains existent depuis un certain temps déjà, alors que d'autres sont plus récents.

1. IL FAUDRAIT ADOPTER UN ENSEMBLE CLAIR DE PRINCIPES AFIN DE BALISER L'ÉVOLUTION FUTURE DU PROGRAMME DE PÉRÉQUATION AU CANADA.

Compatibilité avec la Constitution du Canada

Dans sa conception et sa mise en œuvre, le Programme de péréquation devrait être compatible avec le dessein national exposé au paragraphe 36(2) de la Constitution canadienne et contribuer à sa réalisation.

Équité

Le Programme canadien de péréquation devrait traiter toutes les provinces de façon équitable et cohérente. Les « règles du jeu » devraient être intégrées à une formule de péréquation s'appliquant de manière égale à chacune des provinces.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Financement adéquat et sensibilité

Le Programme de péréquation devrait fournir aux provinces bénéficiaires des revenus adéquats pour leur permettre d'atteindre l'objectif consistant à assurer les services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. Il devrait aussi être suffisamment souple pour répondre à l'évolution de la situation financière des provinces et rendre inutile le recours à des accords distincts avec l'une ou l'autre des provinces.

Neutralité du point de vue de la politique publique et incitatifs sains

Le Programme de péréquation devrait respecter l'autonomie des provinces dans la prise de décisions au nom de leurs résidents. Il devrait comporter des incitatifs sains et ne pas amener les provinces à prendre des décisions qu'elles n'adopteraient pas en l'absence du Programme de péréquation.

Équité entre les provinces bénéficiaires et les provinces non bénéficiaires

Même si son objectif est d'augmenter la capacité fiscale des provinces moins bien nanties, la péréquation ne devrait pas conférer aux provinces bénéficiaires des avantages qui les placeraient en meilleure posture, au plan financier, que les provinces qui n'en bénéficient pas.

Simplicité

La péréquation, de par sa nature, demeurera un programme complexe. Toutefois, la recherche de l'exactitude et de l'exhaustivité ne devrait pas contribuer à rendre le Programme complexe à l'excès.

Transparence

Il conviendrait de prendre des mesures pour mieux faire connaître et comprendre le Programme ainsi que la façon dont les décisions sont prises et comment fonctionne le Programme.

Prévisibilité et stabilité

La péréquation devrait pouvoir répondre à l'évolution de la situation financière des provinces, mais elle devrait être conçue de façon à éviter les modifications non nécessaires et à assurer une stabilité et une prévisibilité raisonnables, tant pour les provinces que pour le gouvernement fédéral.

Abordabilité

Le Programme de péréquation doit être abordable et viable à long terme. Il incombe au gouvernement fédéral de déterminer combien il entend dépenser pour atteindre les objectifs du Programme de péréquation.

Reddition de comptes

Vu que la péréquation est un programme fédéral payé par les contribuables canadiens, le gouvernement fédéral devrait rendre compte de la mise en œuvre globale du Programme et de la répartition des fonds entre les provinces. Les provinces doivent rendre compte à leurs résidents de la façon dont sont utilisés les fonds de la péréquation.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Le retour à une méthode fondée sur des règles et assortie d'une formule

S'il y a un message que le Groupe d'experts a entendu constamment pendant ses consultations, c'est qu'il est nécessaire de revenir à une méthode fondée sur des règles et assortie d'une formule. À tort ou à raison, les provinces et bon nombre d'universitaires estiment que la rigueur antérieure du Programme de péréquation a fait place à des décisions plus ponctuelles et circonstanciées visant des provinces ou des questions en particulier.

Par conséquent, le Groupe d'experts recommande ce qui suit :

2. IL FAUDRAIT ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE UNE FORMULE DE PÉRÉQUATION RENOUVELÉE POUR ÉTABLIR À LA FOIS L'ENVELOPPE GLOBALE DE PÉRÉQUATION ET SA RÉPARTITION ENTRE LES DIFFÉRENTES PROVINCES.

Le Groupe d'experts est conscient que le nouveau cadre instauré par le gouvernement fédéral en 2004 comporte certains avantages indéniables, notamment la certitude qu'il procure au sujet de l'enveloppe affectée chaque année au Programme de péréquation. Toutefois, cette méthode suscite de sérieuses préoccupations. Les provinces soutiennent que cela accroît la stabilité et la prévisibilité du Programme pour le gouvernement fédéral, mais non pour les provinces bénéficiaires. Leur part de l'enveloppe fixe pourrait en effet augmenter ou diminuer sous l'effet de facteurs entièrement indépendants de leur volonté, en l'occurrence si la situation économique d'autres provinces bénéficiaires change.

Il y a aussi le sentiment que la notion d'enveloppe fixe va à l'encontre de la nature fondamentale de la péréquation – laquelle est de répondre à l'évolution de la capacité fiscale des provinces, plutôt que de constituer un droit fixe dans le temps. L'établissement d'une enveloppe fixe assortie d'une trajectoire de croissance dissocie le Programme de péréquation de la situation financière réelle des provinces et du besoin global de péréquation à travers les années.

3. IL FAUDRAIT ADOPTER UNE NORME DES 10 PROVINCES.

La grande majorité des provinces et bon nombre d'universitaires recommandent l'adoption d'une norme des 10 provinces. À cet effet, le Groupe d'experts souscrit à cet avis.

« Au premier abord, l'adoption d'une enveloppe fixe pour la péréquation aux termes du nouveau cadre de 2004 paraît susceptible d'améliorer la stabilité. Cette opinion repose cependant sur une erreur fondamentale : l'objectif devrait être la stabilité des revenus nets des provinces bénéficiaires et non celle des transferts de péréquation eux-mêmes. L'objectif devrait donc être de faire en sorte que les transferts soient très sensibles à l'évolution de la capacité fiscale des provinces bénéficiaires, et non à des événements extérieurs. »

[TRADUCTION]

- Michael Smart¹⁶

« Si le gouvernement fédéral commence par établir son engagement financier [à l'égard de la péréquation], puis détermine la façon de répartir ces fonds entre les provinces, on limite les possibilités de parvenir à une juste répartition et l'on crée chez les provinces une mentalité de concurrence néfaste. » [TRADUCTION]

- Gouvernement de la Saskatchewan¹⁷

¹⁶ Smart, M. (juillet 2005), *Some Notes on Equalization Reform*, mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 7.

¹⁷ Gouvernement de la Saskatchewan (mars 2005), mémoire présenté au Sénat du Canada Comité du Sénat sur les Finances Nationales à l'occasion de l'étude du projet de loi C 24, p. 5.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Au fil des années, on a utilisé un éventail de normes différentes aux fins du Programme de péréquation. (Voir l'annexe 2). Certains experts et universitaires sont d'avis que le choix d'une norme est en fin de compte un choix politique qui reflète les valeurs des Canadiens et la mesure dans laquelle ils veulent que soient atténuées les disparités entre les provinces au moyen d'un programme comme la péréquation.

D'autres soutiennent par contre qu'une norme des 10 provinces est la norme « naturelle » qui reflète la réalité financière des 10 provinces, et non uniquement celle des cinq provinces situées au milieu de la fourchette. La norme des cinq provinces qui était en vigueur avant l'instauration du nouveau cadre avait été mise en place dans un seul et important but : faire diminuer le coût global de la péréquation pour le gouvernement fédéral au moment où la capacité fiscale de l'Alberta augmentait de façon spectaculaire en raison des prix élevés du pétrole. Bien que défendable du point de vue financier, cette méthode ne repose sur aucun principe et ne tient pas compte comme il se doit des différences et des disparités qui existent en réalité entre les provinces.

« 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. »

- Hon. Jeannot Volpé
Ministre des Finances
Nouveau-Brunswick¹⁸

Le Groupe d'experts recommande donc que soit adoptée une norme des 10 provinces.

Le Groupe reconnaît que cela pourrait augmenter le coût global du Programme de péréquation. Si le coût d'une norme intégrale des 10 provinces (combinée aux autres modifications de la formule recommandées par le Groupe d'experts) dépasse le montant que le gouvernement fédéral est disposé à dépenser au titre de la péréquation une année donnée, il devrait réduire explicitement les droits de péréquation des provinces bénéficiaires, et ce, de façon égale par habitant. Comme il est expliqué plus loin, le gouvernement fédéral devrait établir les paramètres servant à déterminer l'abordabilité du Programme de péréquation dans le cadre des mesures ayant pour objet d'améliorer la transparence et la gouvernance du Programme.

4. LA PÉRÉQUATION DEVRAIT CONTINUER D'ÊTRE AXÉE SUR LA CAPACITÉ FISCALE DES DIFFÉRENTES PROVINCES PLUTÔT QUE SUR UNE ÉVALUATION DE LEURS BESOINS EN DÉPENSES.

Jusqu'à présent, pour déterminer si une province a droit ou non à des paiements de péréquation, on s'est basé uniquement sur sa capacité fiscale. Autrement dit, la province a-t-elle la capacité de tirer suffisamment d'argent de ses propres sources de revenus pour assurer des services publics sensiblement comparables?

¹⁸ Volpé, J. (juillet 2005), mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 6.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Pour évaluer les besoins en dépenses, il faudrait mettre en œuvre des méthodes comparables dans les différentes provinces pour mesurer les disparités en termes non seulement de volume des services, mais aussi de facteurs – et il y en a plusieurs – influant sur les coûts de prestation des services (par exemple la composition de la population, sa dispersion, la situation sur les plans de la santé et de l'éducation, et les taux de rémunération, etc.).

À cet égard, le Groupe d'experts a examiné la méthode utilisée en Australie, par exemple, où une commission indépendante recueille systématiquement des renseignements exhaustifs et détaillés sur une série de variables liées aux programmes de dépenses qui existent dans les différents États. La Commonwealth Grants Commission assure le suivi de cette information pour chacun des États et pour l'ensemble du pays. Pour chaque programme étudié, elle établit une norme moyenne nationale, ainsi que les subventions sont accordées aux différents États en fonction des normes en matière de dépenses de programme et des normes de capacité fiscale.

Cependant, il existe une différence fondamentale. Le Canada est une fédération beaucoup plus décentralisée, où des secteurs clés comme la santé et l'éducation relèvent de la compétence des provinces. Les diverses provinces ont des priorités différentes en matière de services offerts et de modes de prestation de ces services. Les gouvernements provinciaux prennent des décisions politiques au sujet de l'éventail de services publics qu'ils entendent offrir pour répondre aux besoins de leurs résidents, auxquels ils doivent rendre compte de ces décisions. C'est un système complexe à facettes multiples, mais qui reflète la réalité de notre pays et qui nous sert bien.

Pour adopter une méthode fondée sur les besoins, il faudrait avoir accès à des bases d'information communes et déployer des façons communes pour mesurer les normes applicables aux programmes dans dix provinces très disparates et autonomes. Il faudrait aussi que le gouvernement fédéral joue un rôle beaucoup plus important dans la saisie et le suivi de l'information relative à des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence. Même si certaines provinces estiment que l'idée de tenir compte des besoins est bonne en soi, toutes reconnaissent que cela rendrait bien plus complexe encore un programme qui l'est déjà énormément.

Tout compte fait, le Groupe d'experts recommande que l'évaluation des besoins ne fasse pas partie du Programme de péréquation. Si le gouvernement du Canada estime que, dans certains services publics, il existe des disparités qu'il conviendrait d'atténuer et que les provinces sont d'accord; il devrait recourir pour cela à des programmes ciblés comme le Transfert canadien en matière de santé, le Transfert social canadien en matière de programmes sociaux ou les programmes d'infrastructure nationaux, mais pas à la péréquation.

L'annexe 3 traite plus en détail des questions liées aux besoins en dépenses.

Même si certaines provinces estiment que l'idée de tenir compte des besoins a du bon, toutes reconnaissent que cela rendrait bien plus complexe encore un programme qui l'est déjà énormément.

5. LA PÉRÉQUATION DEVRAIT ÊTRE LE PRINCIPAL MÉCANISME D'ÉGALISATION DES CAPACITÉS FISCALES ENTRE LES PROVINCES.

Comme si le Programme de péréquation n'était pas déjà assez compliqué, d'autres programmes de transfert fédéraux, en particulier le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, comportent aussi une composante de péréquation. Ces programmes fournissent un financement aux provinces sous la forme d'une combinaison de paiements en espèces par habitant et de points d'impôt. Il s'ensuit que les provinces les mieux nanties comme l'Ontario et l'Alberta reçoivent des paiements en espèces inférieurs à ceux des autres provinces. Il y a une composante désignée (appelée péréquation afférente) qui prévoit des paiements aux provinces pour égaliser les points d'impôt transférés au titre du Transfert canadien en matière de santé et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

« [...] il existe un principe utile qui peut guider notre approche : concentrer autant que possible la redistribution explicite entre les provinces dans un même programme, la péréquation. Les Canadiens seront favorables à une formule transparente visant à aider les provinces moins bien nanties à assurer des services publics sensiblement comparables. Lorsqu'on multiplie les inégalités de traitement dans différents programmes, on ne fait pas que nuire à l'économie, on alimente aussi les rancœurs entre les provinces. »
[TRADUCTION]

- William Robson¹⁹

En outre, pour l'équité de ces transferts, si la capacité fiscale d'une province augmente au point où elle n'est plus admissible à la péréquation, cette province reçoit davantage de transferts en espèces par habitant dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de Transfert canadien en matière de programmes sociaux pour compenser le fait qu'elle ne reçoive dorénavant plus de financement au titre de la péréquation pour sa part du transfert de points d'impôt.

Ces dispositions constituent pour le moins une source de confusion et rendent le processus encore plus complexe. Il s'agit en fait d'une forme détournée de péréquation et d'une source constante d'irritation, aussi bien pour des raisons techniques que sur le plan des principes. Il n'entre pas dans le mandat du Groupe d'experts de recommander une solution précise à cet égard. Toutefois, le Groupe d'experts invite le gouvernement fédéral et les provinces à se pencher sur cette question, afin que la péréquation soit le principal moyen d'égaliser les capacités fiscales entre les provinces.

Pour améliorer la formule de péréquation

Dans le contexte du cadre global exposé précédemment – une méthode assortie d'une formule et basée sur une norme des 10 provinces, qui mesure la capacité fiscale et non les besoins en dépenses –, il faudrait apporter plusieurs changements importants à la formule de péréquation elle-même.

6. IL FAUDRAIT GARDER LA MÉTHODE DU RÉGIME FISCAL REPRÉSENTATIF (RFR) POUR ÉVALUER LA CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES.

¹⁹ Robson, W. (janvier-février 2006), *Of Money, Power and Politics: Time to Straighten Out a Federal Provincial Mess*, dans The Howe Report. Citation autorisée.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Tout au long des consultations, le Groupe d'experts s'est fait dire qu'il fallait garder le Régime fiscale représentatif (RFR). Sa principale force est de mesurer plus exactement la capacité fiscale des provinces et de refléter leurs pratiques en matière d'imposition et d'être davantage conforme à l'engagement constitutionnel visant des niveaux d'imposition « sensiblement comparables ».

Une des préoccupations que suscite la méthode du RFR est sa complexité. Les « macro mesures », comme on les appelle, ont l'avantage de reposer sur une assiette plus générale, d'être moins détaillées et de faciliter la mesure. Elles font appel uniquement à un indicateur global, tel que le produit intérieur brut (PIB) ou le revenu des particuliers, pour mesurer la capacité fiscale. Avec la méthode de macro mesures, on considère au fond que la capacité fiscale d'une province correspond à la capacité de ses contribuables de payer des impôts.

Ceux qui critiquent les macro mesures estiment qu'elles constituent une valeur de remplacement plutôt qu'une mesure exacte de la capacité fiscale des provinces, qu'elles ne reflètent pas leurs pratiques d'imposition et qu'elles supposent que chaque dollar de revenu peut-être imposé également, quelle qu'en soit la source.

Au terme de son examen des solutions de rechange, le Groupe d'experts recommande de garder la méthode du RFR dans l'ensemble.

7. IL FAUDRAIT ENTREPRENDRE DE SIMPLIFIER LE RÉGIME FISCAL REPRÉSENTATIF (RFR).

Même si le maintien de la méthode du RFR recueille un large appui, bien des intervenants ont suggéré de simplifier ce qu'il en est venu à constituer, une série de plus en plus complexe d'assiettes fiscales.

Lorsque la péréquation a été instaurée en 1957, elle ne comptait que trois assiettes fiscales. Aujourd'hui, elle en compte 33. Cette complexification suscite un certain nombre de préoccupations. Une complexité plus grande ne se traduit pas nécessairement par une exactitude ou une fiabilité supérieure. Il se peut qu'elle accroisse le risque d'engendrer des effets incitatifs ou désincitatifs qui influent sur les décisions des gouvernements provinciaux. Elle rend certainement le Programme moins transparent et plus difficile à comprendre. Par conséquent, il serait plus difficile d'examiner le Programme et celui-ci risque davantage de faire l'objet d'ententes particulières et de pratiques dictées par les circonstances. Enfin, il n'est sans doute pas viable de continuer à multiplier les assiettes fiscales sous l'effet des changements qui surviennent dans des industries comme celle du pétrole et du gaz.

« Malgré toutes ses lacunes et sa complexité, l'établissement des droits de péréquation en fonction de certaines mesures des assiettes fiscales utilisées par les provinces est la méthode à privilégier parce que, aussi imparfaite qu'elle soit, elle est fondée sur les pratiques effectives des provinces en matière fiscale. » [TRADUCTION]

- Bev Dahlby²⁰

Une des recommandations du Groupe d'experts est de simplifier la formule en réduisant le nombre d'assiettes fiscales de 33 à cinq.

²⁰ Dahlby, B. (juillet 2005), *Review of the Canadian Equalization and Territorial Funding System*, mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 20.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Pour ces raisons, le Groupe d'experts recommande qu'on entreprenne de simplifier le RFR.

Pour déterminer les assiettes fiscales qu'on pourrait regrouper afin de mettre en place un régime plus simple, le Groupe d'experts a porté son attention sur :

- Les assiettes fiscales qui sont petites ou qui ne donnent lieu qu'à de faibles disparités entre les provinces.
- Les assiettes fiscales à l'égard desquelles les pratiques d'imposition varient sensiblement d'une province à l'autre, de sorte qu'il est difficile d'incorporer au RFR une « pratique représentative » qui soit significative (p. ex., impôts sur la masse salariale, cotisations d'assurance hospitalisation et d'assurance maladie).
- Les assiettes fiscales qui n'offrent pas de moyen évident de mesurer les disparités (p. ex., l'assiette des « revenus divers »).

« Même si la perfection n'est pas de ce monde, le Canada possède beaucoup d'expérience et d'expertise en matière de RFR. Nous devrions nous employer à régler les questions en suspens liées au RFR [...] plutôt que de remplacer intégralement un système qui est intéressant sur le plan conceptuel et qui fonctionne raisonnablement bien. »

[TRADUCTION]

- Tracy Snodden²¹

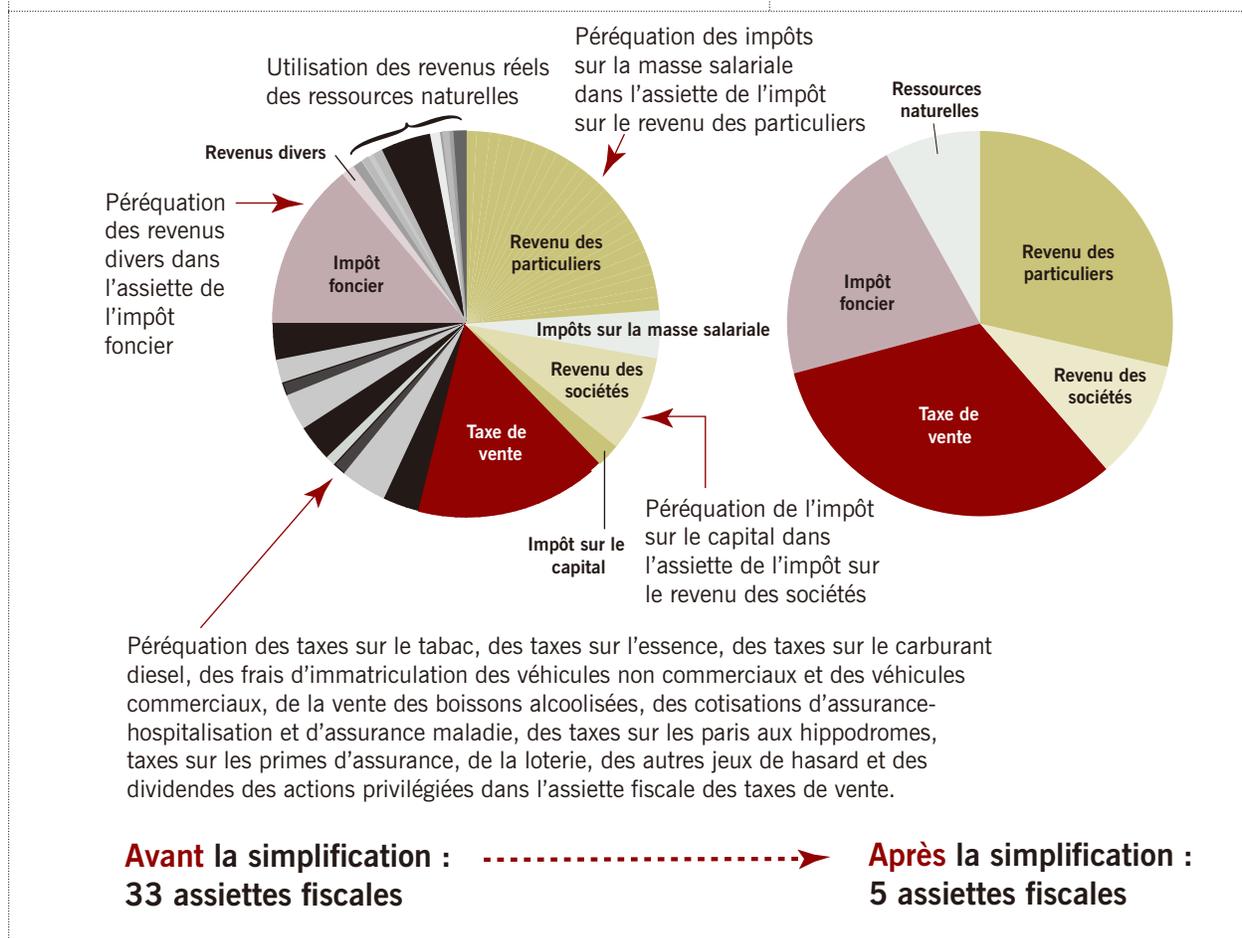
Le résultat de cette réflexion est le régime simplifié présenté à la Figure 12. On y retrouve quatre assiettes fiscales pour les revenus ne provenant pas des ressources naturelles : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, l'impôt foncier et la taxe de vente. Toutes les revenus (autres que les revenus tirés des ressources naturelles) seraient regroupées dans ces quatre assiettes. Comme on l'explique plus loin, le Groupe d'experts recommande aussi de remplacer les 14 assiettes fiscales actuelles du RFR qui sont liées aux ressources naturelles par une mesure unique (les revenus réels des ressources naturelles).

L'annexe 4 traite plus en détail de la façon dont il conviendrait de simplifier le RFR.

²¹ Snodden, T., *Equalization: Moving Forward Under the New Framework*, mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 13.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

FIGURE 12 – Simplification du Régime Fiscal Représentatif (RFR)



8. IL FAUDRAIT METTRE EN PLACE UNE NOUVELLE MESURE DES IMPÔTS FONCIERS RÉSIDENTIELS FONDÉE SUR L'ÉVALUATION DE LA VALEUR MARCHANDE DES IMMEUBLES RÉSIDENTIELS.

L'impôt foncier représente la deuxième source de revenus, en importance, incluse dans la formule de péréquation. La mesure de la capacité d'une province de percevoir l'impôt foncier est l'une des questions les plus controversées dans le Programme de péréquation.

On ne s'entend pas, tout d'abord, sur des questions fondamentales au sujet de la nature de l'impôt foncier : s'agit-il d'un impôt sur la richesse, d'un impôt sur le revenu des propriétaires de biens immeubles ou plutôt de frais d'utilisation visant à couvrir le coût des services fournis dans une municipalité – ce qui n'en ferait pas un impôt du tout? À ces questions fondamentales s'ajoute le fait que les impôts

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

fonciers varient considérablement d'une province à l'autre, ainsi qu'à l'intérieur d'une même province, les taux d'imposition étant généralement plus bas dans les secteurs où la valeur marchande moyenne des propriétés est plus élevée.

En dépit des controverses et des problèmes de mesure, les impôts fonciers provinciaux ont été incorporés à la formule de péréquation en 1967, alors que les impôts fonciers municipaux y étaient intégrés progressivement à compter de 1973-1974. Trois types d'impôts fonciers étaient inclus : les impôts fonciers résidentiels, commerciaux-industriels et agricoles. Pour mesurer l'assiette fiscale des impôts fonciers, on utilisait une méthode multi-concept tenant compte d'un ensemble d'indicateurs et de mesures de remplacement, dont le stock de capital, le produit intérieur brut (PIB) provincial, le revenu disponible, la valeur des terres agricoles, l'urbanisation et l'évolution démographique. Le plus notable, dans cette assiette fiscale, était l'absence de la mesure à laquelle les administrations provinciales et locales appliquaient sans doute l'impôt, dans les faits, soit la valeur marchande des propriétés selon l'évaluation foncière.

À la fin des années 1990, les administrations locales et les gouvernements provinciaux avaient tous adopté la méthode de la valeur marchande pour évaluer les biens immeubles résidentiels. C'est pourquoi le ministère des Finances Canada a commencé à se pencher sérieusement sur une nouvelle méthode pour mesurer l'assiette fiscale de l'impôt foncier dans le Programme de péréquation. La méthode de « stratification de la valeur marchande » permet de regrouper les municipalités qui affichent des valeurs foncières similaires dans la même « fourchette d'imposition ». Par la suite, on fait le postulat que les municipalités qui font partie de cette fourchette sont toutes en mesure d'appliquer un taux d'imposition moyen similaire. Cette méthode a fait l'objet de validations et de discussions approfondies avec les provinces.

On s'était entendu avec la plupart des provinces pour mettre en œuvre progressivement cette nouvelle méthode, à compter de 2004. Toutefois, après l'instauration du nouveau cadre, les changements proposés à l'assiette fiscale de l'impôt foncier ne sont jamais entrés en vigueur dans le cadre d'une loi.

Le Groupe d'experts a examiné les diverses options et approches possibles pour répondre aux préoccupations suscitées par la méthode de stratification de la valeur marchande. Il a discuté aussi avec les représentants de la Colombie-Britannique et du Québec en vue d'étudier leurs préoccupations, ainsi que la situation particulière de la Colombie-Britannique.

Le Groupe d'experts est d'avis que la méthode de stratification de la valeur marchande comporte des avantages indéniables et qu'elle devrait être mise en œuvre intégralement et uniformément dans toutes les provinces. Son principal avantage est de refléter les pratiques d'imposition des provinces et des municipalités

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

et, grâce à la stratification, de tenir compte des variations de valeur marchande des propriétés résidentielles dans les différentes municipalités du pays. Ainsi, aux fins de la péréquation, le fait que les prix du logement soient plus élevés dans des villes comme Vancouver ou Toronto qu'à Sudbury, à Laval ou à St. John's importe peu parce qu'ils sont regroupés dans des fourchettes différentes. La méthode de stratification tient compte aussi des différences notables de taux d'imposition foncière d'une province à l'autre et à l'intérieur d'une même province.

Le Groupe d'experts s'est penché sur la question de l'ajustement spécial pour la Colombie-Britannique adopté lors du renouvellement en 2004. À ce qu'il croit savoir, cet ajustement était une solution de compromis visant à atténuer les répercussions de l'abandon de la méthode multi-concept. Étant donné que l'incorporation de cet ajustement n'aurait pas d'effet important sur les droits de péréquation de la Colombie-Britannique compte tenu de l'ensemble des recommandations du Groupe d'experts, celui-ci estime qu'il n'est ni nécessaire, ni opportun d'intégrer cet ajustement spécial.

Le Groupe d'experts a examiné également les assiettes fiscales actuelles des impôts fonciers commerciaux-industriels et agricoles. Ces deux assiettes fiscales représentent actuellement environ 44 % de l'assiette fiscale globale des impôts fonciers. Une méthode multi-concept sert à mesurer la capacité fiscale des provinces au titre de ces deux assiettes fiscales. Même si la méthode actuelle suscite certaines préoccupations, l'élaboration d'un cadre conceptuel amélioré pour mesurer l'assiette fiscale des impôts fonciers commerciaux-industriels et agricoles nécessiterait un travail considérable et l'établissement de nombreuses données pour assurer la comparabilité entre les provinces. Pour cette raison, le Groupe d'experts ne recommande aucun changement à cet égard pour le moment.

L'annexe 5 traite plus en détail des impôts fonciers.

9. LES FRAIS D'UTILISATION NE DEVRAIENT PAS ÊTRE INCLUS DANS LA PÉRÉQUATION.

Les frais d'utilisation constituent un autre sujet de controverse dans la péréquation. Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales perçoivent un large éventail de frais d'utilisation totalisant plus de 21 milliards de dollars par année, dans l'ensemble du Canada. Ces frais d'utilisation sont des droits payés pour utiliser les biens et services fournis par le secteur public. On y se trouve des taxes d'eau, de traitement des eaux usées et de collecte des ordures aux permis, aux frais d'utilisation des patinoires et des installations récréatives en passant par les loyers des logements pour personnes à faible revenu et les frais de stationnement. En outre, il existe une parapluie d'autre frais et droits.

Son principal avantage est de refléter les pratiques d'imposition des provinces et des municipalités et, grâce à la stratification, de tenir compte des variations de valeur marchande des propriétés résidentielles dans les différentes municipalités du pays.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Actuellement, la moitié des 21 milliards de dollars de frais d'utilisation imposés par les provinces et les municipalités est incluse dans la péréquation. Les frais de tout ordre imposés par les établissements d'enseignement postsecondaire et les organismes de soins de santé et de services sociaux, n'étant pas considérés comme faisant partie de l'univers gouvernemental aux fins de la péréquation, ne sont pas pris en compte dans la formule de péréquation.

Pour déterminer si les frais d'utilisation devaient être inclus ou non, le Groupe d'experts s'est posé deux questions clés :

Quelques frais d'utilisation sont inclus dans la formule de la péréquation actuelle, alors que d'autres ne sont pas. Les provinces bénéficiaires sont généralement favorables à l'inclusion des revenus tirés des frais d'utilisation dans la péréquation.

- Quels principes peut-on invoquer pour justifier l'inclusion ou l'exclusion des frais d'utilisation?
- Comment les frais d'utilisation seraient-ils mesurés dans une formule de péréquation?

Sur la première question, le Groupe d'experts a entendu des avis diamétralement opposés.

D'un côté, les provinces bénéficiaires sont généralement favorables à l'inclusion des revenus tirés des frais d'utilisation dans la péréquation. À leurs avis, ces frais ne sont pas différents des autres types d'impôt ou de taxe. Ils constituent d'importantes sources de revenus qui contribuent à financer et à offrir des services publics. Certaines provinces ont pour politique d'imposer des frais moins élevés pour certains services, alors que d'autres optent pour des frais plus élevés mais des impôts plus faibles dans l'ensemble. Elles soutiennent que le Programme de péréquation ne devrait pas influencer sur les décisions prises par les provinces et que, par conséquent, les frais d'utilisation devraient être inclus au même titre que les autres sources de revenus dont elles disposent. L'inclusion des frais d'utilisation procure aussi un avantage direct aux provinces bénéficiaires. Toutes les provinces bénéficiaires auraient droit à des paiements de péréquation plus élevés si les frais d'utilisation étaient inclus.

D'un autre côté, la plupart des universitaires qui étudient ces questions soutiennent que les frais d'utilisation ne devraient pas être inclus, à l'exception de la portion qui représente un profit pour les provinces et qui pourrait servir à financer d'autres services publics.

Pour comprendre leurs arguments, il est utile de rappeler les fondements du Programme de péréquation et sa finalité. La formule de péréquation vise à atténuer les disparités de capacité fiscale entre les provinces, des disparités qui nuisent à leur capacité d'offrir des services publics sensiblement comparables à leurs résidents. C'est pourquoi les impôts courants, y compris les taxes de vente, font l'objet de la péréquation.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

À ce titre les taxes de vente représentent un bon exemple. L'acheteur est obligé de payer la taxe de vente lorsqu'il se procure des biens ou des services taxables. Il n'obtient rien du gouvernement, sous une forme directe ou en contrepartie du paiement de la taxe sur son achat. La taxe de vente est simplement une source de revenus pour le gouvernement, qui peut s'en servir pour financer un large éventail de services publics, comme les soins de santé et l'éducation. Si l'assiette fiscale de la taxe de vente est faible dans une province, celle-ci a une capacité fiscale inférieure à celle des autres provinces et elle est moins en mesure d'utiliser les revenus de la taxe de vente pour appuyer des services qui soient sensiblement comparables à ceux des autres provinces. Dans ce cas, la péréquation contribue à combler l'écart.

Cependant, les frais d'utilisation sont de nature différente. Un droit d'utilisation est au fond un paiement en contrepartie d'un bien ou d'un service fourni par le gouvernement. En retour de ce paiement, les gens obtiennent un avantage direct – ils peuvent utiliser la patinoire locale, stationner leur automobile ou inscrire un acte de mariage. Étant donné que les frais visent à compenser le coût de prestation du service par le gouvernement, celui-ci n'obtient pas de fonds supplémentaires (de capacité fiscale additionnelle) lui permettant de financer les soins de santé ou d'éducation.

La plupart des universitaires estiment que les frais d'utilisation qui ne font que couvrir la totalité ou la majeure partie du coût de prestation de services bien précis ne devraient pas être inclus dans la péréquation parce qu'ils ne procurent pas de capacité fiscale additionnelle aux provinces ou ne créent pas de disparités de capacité fiscale des provinces.

Par contre, certains frais d'utilisation font beaucoup plus que couvrir en partie ou en totalité le coût de prestation du service pour le gouvernement. Ils génèrent des profits que le gouvernement peut utiliser et dont il se sert réellement pour fournir d'autres services publics. Ces frais devraient être inclus dans la péréquation. Les ventes d'alcool en sont un bon exemple. Les provinces tirent des ventes d'alcool des revenus supérieurs à leur coût. Une province qui tire des profits supérieurs de la vente d'alcool a davantage les moyens d'offrir des services publics à ses résidents qu'une province qui réalise des bénéfices moins élevés. Les profits tirés de ces frais d'utilisation devraient donc être inclus dans la péréquation.

Par ailleurs, il existe une autre différence importante entre les impôts et les frais d'utilisation. Les prélèvements fiscaux tels que l'impôt sur le revenu ou la taxe de vente sont clairement définis. Ainsi dans le cas des frais d'utilisation, l'appellation de service public n'est pas assujettie à beaucoup de règles. Chaque province pourrait avoir sa propre définition. Une province pourrait choisir d'inclure un large éventail de services, de les qualifier de services publics et de les assortir de frais d'utilisation. Si tous ces frais d'utilisation étaient pris en compte dans la péréquation, l'enveloppe globale du Programme s'en trouverait sensiblement accrue. De l'avis du Groupe d'experts, cela n'est pas compatible avec l'esprit du paragraphe 36(2) de la Constitution.

La plupart des universitaires estiment que les frais d'utilisation qui ne font que couvrir la totalité ou la majeure partie du coût de prestation de services bien précis ne devraient pas être inclus dans la péréquation parce qu'ils ne procurent pas de capacité fiscale additionnelle aux provinces ou ne créent pas de disparités de capacité fiscale entre les provinces.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Le Groupe d'experts est d'avis que les frais d'utilisation différent des autres prélèvements fiscaux. À moins qu'ils n'aient pour objet de générer un profit, ils ne sont pas une source de disparités de capacité fiscale entre les provinces qu'il convient d'assujettir à la péréquation.

Le Groupe d'experts recommande que les frais d'utilisation qui ne génèrent pas de profit ne soient pas pris en compte dans la formule de péréquation.

La seconde question a trait à la façon dont les disparités de frais d'utilisation pourraient être mesurées. La méthode appliquée actuellement aux frais d'utilisation permettant le recouvrement partiel ou intégral des coûts est arbitraire et ne repose sur aucun fondement conceptuel. On inclut essentiellement 50 % des frais d'utilisation dans la formule et l'on se sert de la capacité fiscale globale d'une province (compte non tenu de la capacité relative aux ressources naturelles) pour établir les droits. Le choix de cette méthode arbitraire reflète peut-être les difficultés que présente la détermination d'une méthode appropriée pour mesurer les disparités de frais d'utilisation.

Dans le cadre du RFR, il faudrait élaborer une ou plusieurs assiettes fiscales qui refléteraient les pratiques des provinces et des municipalités et viseraient à mesurer les disparités de capacité fiscale attribuables aux frais d'utilisation. L'assiette ou les assiettes fiscales permettraient d'évaluer le montant que chaque province pourrait percevoir si elle appliquait des frais d'utilisation au taux de la moyenne nationale sur les milliers d'activités qui font actuellement l'objet de ces frais. La création d'une ou de plusieurs assiettes fiscales de ce genre augmenterait énormément la complexité de la formule. De plus, les résultats seraient difficiles à interpréter.

Manifestement, il s'agit là d'une question difficile, compte tenu des avis extrêmement divergents exprimés sur le sujet. Le Groupe d'experts est toutefois d'avis que les frais d'utilisation différent des autres prélèvements fiscaux. À moins qu'ils n'aient pour objet de générer un profit, ils ne sont pas une source de disparités de capacité fiscale entre les provinces qu'il convient d'assujettir à la péréquation. En outre, le défi que pose la création de mesures appropriées et le surcroît de complexité qui en résulterait constituent des problèmes non négligeables.

Par conséquent, le Groupe d'experts recommande que les frais d'utilisation qui ne génèrent pas de profit ne soient pas pris en compte dans la formule de péréquation. Les profits tirés de la vente d'alcool, des billets de loterie et de l'immatriculation des véhicules devraient rester assujettis à la péréquation.

L'annexe 6 donne plus de renseignements sur les questions liées aux frais d'utilisation.

La recherche de l'équilibre dans le traitement des revenus tirés des ressources naturelles

Dans le Programme de péréquation, il n'existe pas de question plus litigieuse que la façon de traiter les revenus des ressources naturelles. Pendant ses consultations, le Groupe d'experts a entendu des opinions bien arrêtées et diamétralement opposées exprimées à la fois par les provinces et les universitaires. Certains soutiennent que 100 % des revenus tirés des ressources naturelles devraient être

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

inclus dans la péréquation, alors que d'autres estiment que ces revenus devraient en être entièrement exclus.

Il ne s'agit pas seulement d'une question de principe. Les revenus des ressources naturelles sont en effet une cause très importante de disparités de capacité fiscale entre les provinces. Le fait d'exclure les ressources naturelles de la formule de péréquation ou de les y inclure et la mesure dans laquelle on le fait ont aussi des répercussions très différentes selon les provinces.

De façon générale, les provinces bénéficiaires qui ont d'importantes ressources naturelles mais qui tirent des revenus inférieurs à la moyenne des autres assiettes fiscales (p. ex., la Saskatchewan et la Colombie-Britannique) sont nettement gagnantes si les revenus des ressources naturelles sont exclus de la péréquation ou inclus dans une mesure limitée. Les provinces bénéficiaires qui ne tirent guère ou pas du tout de revenus des ressources naturelles (p. ex., le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard) ont le plus à gagner d'une inclusion à 100 % de ces revenus, car l'ensemble des sources de revenu assujetties à la péréquation et les paiements qu'elles reçoivent à ce titre sont alors plus élevés. Pour ce qui est des provinces non bénéficiaires qui n'ont pas de ressources naturelles (c.-à-d. l'Ontario), l'inclusion des revenus des ressources naturelles, combinée à une norme des 10 provinces, fait en sorte que leurs contribuables – déjà frappés par la hausse des prix du pétrole et du gaz – se voient demander de payer encore davantage pour aider les provinces bénéficiaires. Plus le pourcentage de revenus tirés des ressources naturelles qui est inclus dans la péréquation est élevé, plus le fardeau supporté par les contribuables de l'Ontario est lourd.

Voilà bien un paradoxe canadien.

Le Groupe d'experts a examiné les diverses idées et options pour tenter de parvenir à un juste équilibre au moyen de l'ensemble de recommandations exposé ci-après.

L'annexe 7 traite plus en détail du traitement des revenus tirés des ressources naturelles dans le Programme de péréquation.

10. EN PRINCIPE, LES REVENUS TIRÉS DES RESSOURCES NATURELLES DEVRAIENT PROCURER UN AVANTAGE FISCAL NET AUX PROVINCES PROPRIÉTAIRES DE CES DERNIÈRES.

Le point de départ pris par le Groupe d'experts pour formuler ses recommandations est la propriété. D'après la Constitution du Canada, les provinces sont propriétaires de leurs ressources naturelles. À ce titre, elles devraient en tirer un avantage fiscal net. Le fonctionnement du Programme de péréquation ne devrait pas aller à l'encontre de ce principe fondamental.

Dans le Programme de péréquation, il n'existe pas de question plus litigieuse que la façon de traiter les revenus des ressources naturelles.

Le point de départ pris par le Groupe d'experts pour formuler ses recommandations est la propriété. D'après la Constitution du Canada, les provinces sont propriétaires de leurs ressources naturelles. À ce titre, elles devraient en tirer un avantage fiscal net. Le fonctionnement du Programme de péréquation ne devrait pas aller à l'encontre de ce principe fondamental.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Plusieurs provinces se sont dites préoccupées par le fait que les revenus qu'elles tirent des ressources naturelles pourraient faire l'objet d'une « récupération » dans la formule de péréquation. De l'avis du Groupe d'experts, on ne peut pas parler de « récupération », au sens strict du terme, si une province reçoit un montant moindre au titre de la péréquation parce que les revenus qu'elle tire des ressources naturelles ont sensiblement augmenté. C'est en fait précisément de cette façon que la péréquation est censée fonctionner. Par ailleurs, les provinces qui voient l'augmentation de leurs revenus de ressources naturelles presque complètement contrebalancée par la diminution de leurs paiements de péréquation peuvent soutenir, avec raison, qu'en fin de compte elles ne se retrouvent pas dans une meilleure situation que si elles n'avaient aucun revenu de ressources naturelles.

Le Groupe d'experts estime que les provinces devraient tirer profit de la mise en valeur de leurs ressources naturelles. Rien dans le Programme de péréquation ne devrait dissuader les provinces de tirer le maximum d'avantage de leurs ressources naturelles. Parallèlement, la péréquation n'est pas et ne devrait pas être considérée comme étant un droit permanent. Les provinces dotées de ressources naturelles sont bien placées pour développer leur économie et ainsi réduire, voire éliminer, leur besoin de péréquation. Elles devraient s'employer davantage à atteindre cet objectif qu'à maintenir leur admissibilité à la péréquation.

11. POUR ÉTABLIR L'ENVELOPPE GLOBALE DE PÉRÉQUATION, IL FAUDRAIT TENIR COMPTE DE 50 % DES REVENUS TIRÉS DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES PROVINCES.

Le Groupe d'experts a entendu de solides arguments pour et contre l'inclusion des revenus des ressources naturelles dans la formule de péréquation. Les arguments peuvent être classés généralement dans trois catégories :

- **Inclusion intégrale 100 % des revenus des ressources naturelles**

Plusieurs provinces et experts estiment que les revenus provinciaux des ressources naturelles devraient être inclus en totalité dans la formule de péréquation, puisqu'ils représentent une importante source de revenus pour les provinces et une cause de disparités fiscales notables entre ces dernières. Les revenus des ressources naturelles sont une composante importante de la capacité fiscale d'une province. Ils aident les provinces à financer la prestation des services publics. De ce fait, et comme on le voit actuellement avec les prix élevés du pétrole et du gaz, ils contribuent à renforcer l'économie des provinces qui ont l'occasion de disposer de ressources naturelles sur leur territoire. Ils constituent enfin une source non négligeable de disparités fiscales entre les provinces.

« Le programme actuel ne tient pas compte du fait que les provinces sont propriétaires des ressources naturelles aux termes de la Constitution. Les droits de propriété de la Saskatchewan s'étendent aux avantages financiers qu'elle peut tirer de ces ressources, et ce, au profit de ses résidents. La péréquation transfère la plupart de ces avantages à d'autres régions du Canada et au gouvernement fédéral. »
[TRADUCTION]

- Gouvernement de la Saskatchewan²²

²² Gouvernement de la Saskatchewan (juin 2005), *Equalization Reform : A Fair Deal for Saskatchewan*, mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 1.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

- **Exclusion totale des revenus des ressources naturelles**

S'appuyant sur le principe de propriété provinciale, certains ont recommandé que les revenus des ressources naturelles soient totalement exclus de la formule de péréquation. Dans bon nombre de cas, ils ont fait valoir principalement la nécessité d'exclure les revenus tirés des ressources non renouvelables, au motif que ces dernières sont des actifs immobilisés qui ne peuvent être utilisés qu'une fois. Elles ne constituent pas une source permanente de revenus pour les provinces.

- **Inclusion partielle des revenus des ressources naturelles**

Cette position médiane reflète l'avis selon lequel les deux extrêmes sont intenable dans le contexte canadien. Il conviendrait d'inclure une partie des revenus des ressources naturelles parce qu'ils contribuent sensiblement à la capacité fiscale d'une province. Par contre, comme les ressources naturelles appartiennent aux provinces et qu'il y a d'autres facteurs à prendre en considération, on ne devrait pas inclure la totalité des revenus provenant de ces ressources.

Le Groupe d'experts a évalué les arguments présentés par un certain nombre de provinces et d'experts en faveur de l'inclusion intégrale des revenus des ressources, et il ne pense pas que cette solution soit appropriée, pour un certain nombre de raisons.

En tout premier lieu, selon la Constitution, les provinces sont propriétaires des ressources naturelles qui se trouvent sur leur territoire. Ce sont elles qui, en qualité de propriétaires, déterminent quand et dans quelles conditions sera exploitée une ressource naturelle particulière. Il s'agit là d'une situation très différente de celle des autres sources de revenus, qui appartiennent à des intérêts privés et sont simplement imposées par un gouvernement provincial.

En deuxième lieu, les provinces dotées de ressources naturelles font face à des incertitudes considérables en raison des fortes fluctuations de prix (en particulier dans le cas du pétrole et du gaz), des variations marquées des coûts de production, d'un potentiel de production incertain et des importants changements touchant la rentabilité. De plus, elles doivent engager des dépenses pour mettre en place l'infrastructure nécessaire à l'exploitation des ressources naturelles ainsi que pour surveiller et réglementer les répercussions environnementales. Les provinces qui tirent des revenus des ressources naturelles en profitent, mais elles doivent aussi supporter les coûts de mise en valeur, de réglementation et de gestion de ce secteur.

« Selon la Constitution, un gouvernement provincial exerce un contrôle beaucoup plus grand sur les ressources naturelles dont il est propriétaire que sur celles qui ne lui appartiennent pas [...] En ce qui concerne les ressources naturelles dont elle est propriétaire, une province peut : a) décider s'il convient ou non de les mettre en valeur; b) déterminer qui les exploitera, quand et comment; c) établir le degré de transformation qui doit avoir lieu dans la province; d) établir des conditions d'exploitation de manière qu'elles soient utilisées d'une certaine façon, à un certain endroit ou par certaines personnes; e) fixer le prix de vente des ressources ou des produits découlant de leur transformation. » [TRADUCTION]

- Mervin Leitch
ancien procureur général
Gouvernement de l'Alberta²³

²³ Leitch, M. (1971), The Constitutional Position of Natural Resources, reproduit dans J.P. Meekison (s.l.d.) *Canadian Federalism: Myth or Reality?*, p. 170-178.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

En troisième lieu, compte tenu du principe de neutralité en matière de politique publique, le Programme de péréquation ne devrait pas inciter les provinces à mettre en valeur leurs ressources naturelles ou à modifier leurs programmes de redevances, ni les dissuader de le faire. Si les provinces bénéficiaires qui tirent des revenus des ressources naturelles peuvent en garder une plus grande proportion sans subir de réduction correspondante de leurs droits de péréquation, il y aura plus de chances qu'elles mettent en valeur leurs ressources de façon optimale et les imposent de façon appropriée.

« Il faudrait également englober une partie des revenus des ressources – plus grande que 0 pourcent mais nettement inférieure à 100 pourcent – dans la péréquation. Il n'y a pas de chiffre magique [...] »

- Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada²⁵

Le Groupe d'experts ne souscrit pas, toutefois, à l'avis selon lequel l'argument de propriété mène naturellement à la conclusion que les revenus des ressources naturelles devraient être totalement exclus de la péréquation. Cette approche serait avantageuse pour les provinces bénéficiaires qui tirent des revenus des ressources naturelles, puisqu'elle leur permettrait de tirer pleinement profit de l'exploitation de leurs propres ressources tout en ayant entièrement accès à la péréquation. Cependant, les provinces bénéficiaires sans revenus provenant des ressources naturelles verraient diminuer sensiblement l'enveloppe globale de péréquation et les montants qu'elles reçoivent. Toute considération économique mise à part, cela ne répondrait pas au critère d'équité pour l'ensemble des Canadiens.

Nous ne souscrivons pas non plus à l'argument, invoqué par les partisans d'une exclusion intégrale, selon lequel il existe une différence fondamentale entre les ressources renouvelables et non renouvelables. Il y a en fait de bonnes raisons de croire que les sources d'énergie « non renouvelable », comme le pétrole et le gaz, sont, en fait, plus durables que certaines ressources considérées comme « renouvelables », en particulier les stocks de poissons et les ressources forestières du Canada.

Le Groupe d'experts en conclut qu'une partie, mais non la totalité, des revenus des ressources naturelles devrait être incluse dans la formule de péréquation. La question est alors de savoir quelle proportion de ces revenus on devrait inclure.

Faute de « chiffre magique », pour reprendre les termes de la Commission royale (1985), le Groupe d'experts s'est basé sur une combinaison d'arguments économiques et constitutionnels et sur son jugement pour proposer ce qu'il estime être une solution équilibrée.

On trouve dans la littérature des arguments en faveur d'un taux d'inclusion allant d'un minimum de 20 % à un maximum de 70 %. Plusieurs universitaires estiment qu'on devrait viser la fourchette inférieure – de l'ordre de 20 à 30 %. Le soutien apporté à un taux d'inclusion inférieur remonte à un rapport de 1982 du Conseil économique du Canada.²⁴ D'autres sont d'avis que 30 % des revenus des ressources naturelles devraient être exclus (soit à peu près le taux de l'impôt

À notre avis, un taux d'inclusion de 50 % combine les mérites des divers arguments et produit les résultats les plus raisonnables pour toutes les provinces bénéficiaires, tout particulièrement lorsqu'il est combiné à l'ensemble des changements proposés par le Groupe d'experts.

²⁴ Conseil économique du Canada (1982). *Financing Confederation: Today and Tomorrow*.

²⁵ Cité par Feehan dans *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, p. 197.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

fédéral) alors que le reste (70 %) devrait être assujéti à la péréquation. Certains sont également en faveur d'un taux d'inclusion de 70 % parce qu'il correspond à la solution générique déjà adoptée dans les cas où la majeure partie d'une assiette fiscale particulière se trouve dans une province.

Le Groupe d'experts a étudié tous ces arguments et surtout évalué l'incidence des divers scénarios sur chacune des provinces bénéficiaires. À notre avis, un taux d'inclusion de 50 % combine les mérites des divers arguments et produit les résultats les plus raisonnables pour toutes les provinces bénéficiaires, tout particulièrement lorsqu'il est combiné à l'ensemble des changements proposés par le Groupe d'experts.

12. LES REVENUS RÉELLEMENT TIRÉS DES RESSOURCES NATURELLES DEVRAIENT SERVIR À MESURER LA CAPACITÉ FISCALE DANS LA FORMULE DE PÉRÉQUATION.

Si une partie des revenus des ressources naturelles doit être incluse dans la péréquation, comment doit-on mesurer ces revenus?

Pour mesurer toutes les grandes assiettes fiscales incluses dans la formule de péréquation, on utilise le RFR, lequel donne en général de bons résultats, tout particulièrement si l'on adopte les recommandations du Groupe d'experts visant à simplifier le Régime. Cependant, dans le cas des revenus des ressources naturelles, le RFR s'est complexifié, au point de compter maintenant 14 assiettes fiscales. Il est permis de croire que le régime actuel va devenir encore plus complexe à l'avenir afin de tenir compte de la dynamique d'une industrie en mutation et du contexte fiscal. Le RFR pose en outre de sérieux problèmes de mesure lorsqu'il est appliqué aux revenus des ressources naturelles.

Le Groupe d'experts a examiné un certain nombre de solutions de rechange au RFR actuel, dont l'utilisation des revenus réels, l'instauration d'une assiette fiscale fondée sur le produit intérieur brut (PIB) global du secteur des ressources naturelles et l'élaboration d'une nouvelle mesure de la rente économique.

Si l'on considère que le Programme de péréquation a pour objet de refléter les pratiques des provinces, il y a lieu de préconiser le remplacement d'un RFR trop complexe et d'une exactitude douteuse par les revenus réels. Selon cette méthode, plutôt que d'estimer le montant que les provinces pourraient percevoir sous forme de redevances en se basant sur des calculs détaillés mais inexacts, la péréquation reposerait sur les revenus que les provinces reçoivent réellement.

Le RFR pose de sérieux problèmes de mesure lorsqu'il est appliqué aux revenus des ressources naturelles.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Une deuxième option, l'instauration d'une assiette fiscale fondée sur le PIB du secteur des ressources naturelles, consisterait à calculer la valeur de la production de tous les sous-secteurs des ressources naturelles dans une province pour établir une nouvelle assiette fiscale. Les travaux initiaux effectués pour le Groupe d'experts portent à croire que cette option est peut-être valable à long terme, mais qu'elle nécessiterait beaucoup de travail et d'analyse.

Une troisième option consisterait à élaborer une nouvelle mesure de la rente économique. La rente économique est la différence entre le prix de vente d'un bien ou d'un service et son coût de production, y compris le rendement normal de l'investissement. Dans le cas de ressources telles que le pétrole et le gaz, il existe une différence entre les cours établis sur les marchés internationaux et le coût de production. Comme les provinces sont propriétaires des ressources, elles sont aussi en mesure de s'approprier une partie de cet écart, la rente économique, en faisant payer des redevances aux entreprises qui exploitent les ressources et en accordant des concessions sur les terres de la Couronne.

« [...] les provinces savent maximiser les revenus de façon rationnelle et intelligente. Cela signifie que les recettes perçues devraient servir d'assiette fiscale aux fins de la formule. » [TRADUCTION]

- Thomas Courchene²⁶

Le défi consiste alors à mettre au point une mesure qui reflète avec exactitude la rente économique qu'une province pourrait tirer de l'exploitation des ressources naturelles. Le Groupe d'experts estime qu'une mesure de la rente économique serait excessivement complexe et nécessiterait un grand nombre d'hypothèses.

À la lumière de ces évaluations, le Groupe d'experts est d'avis que l'utilisation des revenus réels est préférable au RFR actuel ou à une nouvelle mesure de la rente économique.

Un danger possible, si l'on utilise les revenus réels dans la formule, est que cela incite les provinces à manipuler leurs taux de redevance afin de maximiser le montant qu'elles pourraient recevoir au titre de la péréquation. L'adoption d'un taux d'inclusion de 50 %, combiné à un certain nombre de mécanismes de lissage exposés dans les recommandations qui suivent, contribuera à réduire au minimum cette possibilité.

Une question qui a été soulevée au sujet des revenus provenant du pétrole et du gaz est de savoir si les revenus tirés de ces sources devraient être comptés intégralement aux fins de la péréquation, ou si les revenus affectés à des mécanismes d'épargne comme les fonds du patrimoine devraient être exclus parce qu'ils ne servent pas à offrir des services publics. Après examen de la question, le Groupe d'experts a conclu qu'il est difficile de maintenir cette distinction dans un

²⁶ Courchene, T. (juillet 2005), *Resource Revenues and Equalization*, mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 41.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

contexte où les provinces peuvent emprunter sur les marchés financiers. Si l'on ne comptait pas les revenus tirés des ressources qui sont mis de côté, les provinces pourraient être tentées d'épargner les revenus des ressources et de contracter des emprunts garantis par cet actif pour financer leurs dépenses courantes. Pour cette raison, le Groupe d'experts recommande que tous les revenus que les provinces tirent du pétrole et du gaz soient comptés comme revenus des ressources naturelles aux fins de la péréquation.

13. LES REVENUS DES RESSOURCES DEVRAIENT TOUS ÊTRE TRAITÉS DE LA MÊME FAÇON.

Le Groupe d'experts ne voit pas pourquoi il faudrait faire des distinctions entre les différents types de revenus tirés des ressources naturelles. Ces revenus devraient donc tous être traités de la même façon, qu'ils proviennent du pétrole et du gaz, des ressources continentales ou extracôtières, de l'exploitation forestière, de la potasse, d'autres minéraux ou de l'hydroélectricité.

La mesure de la capacité fiscale relative à l'hydroélectricité mérite une attention particulière. Les provinces possédant d'importantes ressources hydroélectriques ont généralement choisi de recourir à des sociétés d'État pour en assurer l'exploitation et la distribution. Elles ont également décidé, dans la plupart des cas, de fournir l'électricité à leurs résidents à des tarifs inférieurs au plein prix. Plutôt que de capter la « rente économique » pour générer des recettes publiques, ces provinces font bénéficier leurs résidents d'une électricité à bas prix.

Selon le RFR actuel, une partie des revenus tirés de l'hydroélectricité par les provinces est prise en compte dans une assiette fiscale (l'assiette de la location d'énergie hydroélectrique), alors qu'une partie des bénéfices des sociétés d'État versés aux gouvernements provinciaux est considérée comme des bénéfices d'entreprises privées. Certains estiment que cette méthode sous-estime la capacité fiscale des provinces dans les cas où elles pratiquent des tarifs inférieurs à la pleine valeur économique de l'électricité.

Le Groupe d'experts a examiné un certain nombre d'options pour le traitement de l'hydroélectricité dans la formule de péréquation. Fidèle en cela à sa position selon laquelle les revenus des ressources naturelles devraient tous être traités de la même façon, il estime que l'actuelle assiette fiscale de la location d'énergie hydroélectrique devrait être incorporée à une assiette fiscale unique des revenus des ressources et mesurée à l'aide des revenus réels. Il recommande en outre que les bénéfices versés par les sociétés d'État oeuvrant dans l'extraction et l'exploitation des ressources naturelles, y compris l'hydroélectricité, soient inclus dans les revenus tirés des ressources par la province au lieu d'être considérés comme des revenus d'entreprise.

14. IL FAUDRAIT METTRE EN PLACE UN PLAFOND POUR ÉVITER QUE LA PÉRÉQUATION N'AMÈNE UNE PROVINCE BÉNÉFICIAIRE À DISPOSER D'UNE CAPACITÉ FISCALE SUPÉRIEURE À CELLE DE LA PROVINCE NON BÉNÉFICIAIRE LA MOINS BIEN NANTIE.

Conformément aux principes du Groupe d'experts, la péréquation devrait assurer l'équité entre les provinces. Elle ne devrait cependant pas amener les provinces moins bien nanties à disposer d'une capacité fiscale supérieure à celle des provinces qui ne bénéficient pas de la péréquation.

Conformément aux principes du Groupe d'experts, la péréquation devrait assurer l'équité entre les provinces. Elle ne devrait cependant pas amener les provinces moins bien nanties à disposer d'une capacité fiscale supérieure à celle des provinces qui ne bénéficient pas de la péréquation.

La recommandation du Groupe d'experts visant à inclure 50 % des revenus provenant des ressources naturelles dans la formule de péréquation profitera aux provinces bénéficiaires qui tirent des revenus de ces ressources. Toutefois, dans certains scénarios, une province bénéficiaire telle que la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador ou la Saskatchewan pourrait avoir en fin de compte une capacité fiscale supérieure, après péréquation, à celle d'une province non bénéficiaire comme l'Ontario. Cela va à l'encontre du principe fondamental d'équité qui devrait sous-tendre tout changement apporté au Programme de péréquation.

Le Groupe d'experts recommande donc que soit mis en place un plafond. Il est d'avis que, pour établir la capacité fiscale d'une province après péréquation et déterminer si elle est admissible à cette dernière, il faudrait prendre en compte 100 % des revenus qu'elle tire des ressources naturelles. Si la capacité fiscale ainsi déterminée était supérieure à celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie, le droit de péréquation de la première province serait plafonné. Certains pourraient estimer que, pour diverses raisons, il ne convient pas de prendre en considération la totalité des revenus provenant des ressources naturelles, mais, en l'absence d'informations fiables et comparables, le Groupe d'experts est d'avis qu'il convient de tenir compte de 100 % des revenus des ressources naturelles pour établir la capacité fiscale d'une province en vue de calculer le plafond.

Le Groupe d'experts est conscient que la mise en œuvre du plafond recommandé est compliquée par l'existence des accords sur leurs ressources extracôticières conclus avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse. Pour ce qui est de la Nouvelle-Écosse, sa capacité fiscale reste inférieure à celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie, de sorte que le plafond ne s'applique pas. En ce qui concerne Terre-Neuve-et-Labrador, cependant, la combinaison de la mise en valeur des ressources dans la province et de la révision de la formule de péréquation recommandée par le Groupe d'experts fait en sorte que la capacité fiscale (incluant les recettes autonomes provinciales, les paiements liés aux accords extracôticiers et les droits de péréquation) devrait être supérieure, selon les prévisions, à celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

De l'avis du Groupe d'experts, ce résultat va à l'encontre d'un principe fondamental. Il n'entre toutefois pas dans le mandat du Groupe d'experts de proposer que les accords extracôtiers en question soient modifiés. Il n'en demeure pas moins que, selon le Groupe d'experts, le principe en cause ici devrait être maintenu. Si la capacité fiscale de Terre-Neuve-et-Labrador après péréquation est supérieure à celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie, le plafond devrait s'appliquer, malgré l'existence des accords, et la province ne devrait pas recevoir de paiements de péréquation qui lui font dépasser le plafond. Le Groupe d'experts croit savoir que, en vertu de l'accord conclu par la province en 2005, Terre-Neuve-et-Labrador est protégé contre les pertes au titre des paiements de péréquation. Il incombe donc au gouvernement fédéral de déterminer la façon de régler cette question. Selon le Groupe d'experts, les principes de la péréquation ne devraient pas être battus en brèche, pas plus que le Programme de péréquation ne devrait être modifié pour tenir compte de ces accords extracôtiers.

L'annexe 10 traite plus en détail de la façon dont est calculé le plafond de capacité fiscale.

Pour améliorer la prévisibilité et la stabilité

Le Groupe d'experts a expressément pour mandat de recommander des façons d'améliorer la prévisibilité et la stabilité du Programme de péréquation.

Tout au long de ses consultations, le Groupe d'experts a entendu exprimer deux sortes de préoccupations au sujet de la variabilité de la péréquation. La première a trait à la prévisibilité des paiements et au fait que les rajustements continuels dont font l'objet les chiffres et les « chocs de données » qui en résultent, plusieurs mois après qu'ont été effectués les paiements relatifs à l'année considérée, rendent difficile, sinon impossible, une prévision exacte des paiements de péréquation réels.

Selon le système actuel, les droits de péréquation pour une année donnée font l'objet de plusieurs réévaluations sur une période de quatre ans, jusqu'à ce qu'on dispose des chiffres définitifs pour l'année en question. En pratique, cela signifie que les droits de péréquation d'une province bénéficiaire sont entourés d'une certaine marge d'incertitude. On utilise en effet sept estimations différentes, avant de procéder à une compilation finale. Le processus peut ainsi être prolongé jusqu'à 30 mois après le calcul initial des droits de péréquation. Parmi les exemples de chocs importants observés ces dernières années, mentionnons une évolution imprévue de la conjoncture économique dans certaines provinces qui se répercute sur l'enveloppe globale de la péréquation et la révision de données clés de Statistique Canada (p. ex., la modification des chiffres de population à la lumière des résultats d'un nouveau recensement).

En pratique, cela signifie que les droits de péréquation d'une province bénéficiaire sont entourés d'une certaine marge d'incertitude.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

La seconde préoccupation porte sur la stabilité des droits de péréquation d'une année à l'autre. Même si les provinces estiment que le Programme de péréquation devrait répondre à l'évolution de la conjoncture économique, cet objectif doit être mis en balance avec les répercussions que d'importantes variations des droits de péréquation d'une année à l'autre peuvent avoir sur l'une ou l'autre des provinces.

Pour répondre à ces préoccupations, le Groupe d'experts recommande ce qui suit :

15. LE PROCESSUS SERVANT À ÉTABLIR LES DROITS ET LES PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION DEVRAIT ÊTRE REMPLACÉ PAR UNE MÉTHODE ASSURANT UNE SEULE ESTIMATION, UN SEUL CALCUL DES DROITS DE PÉRÉQUATION ET UN SEUL PAIEMENT.

16. IL FAUDRAIT RECOURIR À DES MOYENNES MOBILES SUR TROIS ANS ET À DES DONNÉES DÉCALÉES DE DEUX ANS POUR ATTÉNUER L'IMPACT DES VARIATIONS D'UNE ANNÉE À L'AUTRE.

Le Groupe d'experts comprend qu'il importe de baser les droits et les paiements de péréquation sur des données exactes et complètes. Toutefois, il constate que l'exactitude est obtenue au prix d'une incertitude considérable pour les provinces.

Les provinces sauraient de façon certaine à combien s'élèvent leur droit et leur paiement de péréquation pour l'année, à partir d'une seule estimation de leur capacité fiscale.

Les deux recommandations auraient pour effet combiné une simplification notable du processus de paiement et une grande amélioration de la stabilité des droits de péréquation. En fait, les provinces sauraient de façon certaine à combien s'élèvent leur droit et leur paiement de péréquation pour l'année, à partir d'une seule estimation de leur capacité fiscale.

Une moyenne mobile sur trois ans permettra de tenir compte de façon continue des variations de données. Le Groupe d'experts recommande que les données entrant dans la moyenne mobile soient pondérées selon une formule 50 – 25 – 25. Cette formule accorde plus d'importance à la dernière année et permet de mieux tenir compte de l'évolution de la situation financière des provinces. L'utilisation de données décalées de deux ans contribuera à améliorer l'exactitude des données servant à établir les droits de péréquation.

En pratique, cette méthode signifie que, pour l'exercice 2007-2008 par exemple, les paiements seraient basés sur la moyenne mobile des données de 2005-2006, 2004-2005 et 2003-2004, assorties respectivement de coefficients de 50 %, de 25 % et de 25 %.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Cette méthode, combinée à une norme des 10 provinces, permettra aussi de lisser les variations annuelles du Programme de péréquation causées par l'évolution de la conjoncture économique dans certaines provinces. Pour les provinces bénéficiaires, l'utilisation d'une moyenne mobile signifie que, si une province connaît une hausse marquée de sa capacité fiscale, par exemple, son droit de péréquation ne diminuera pas d'autant. Inversement, si une province subit une diminution marquée de sa capacité fiscale, il s'écoulera deux années avant qu'elle voie augmenter son paiement de péréquation.

L'annexe 8 traite plus en détail des recommandations du Groupe d'experts visant à améliorer la prévisibilité et la stabilité du Programme de péréquation.

Pour permettre d'évaluer la péréquation

Le Groupe d'experts a reçu expressément pour mandat de donner des conseils sur « les mesures agrégées fondées sur les données empiriques de l'évolution des disparités financières entre les provinces ». Ces mesures devraient aider à répondre à la question clé : la péréquation permet-elle de réduire les disparités financières entre les provinces de manière qu'elles soient en mesure d'offrir des services sensiblement comparables à des niveaux d'imposition sensiblement comparables?

En ce qui a trait aux mesures factuelles relatives au Programme de péréquation, le Groupe d'experts recommande ce qui suit :

17. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT SUIVRE LES MESURES DE DISPARITÉS FISCALES ENTRE LES PROVINCES ET PRODUIRE À CE SUJET DES RAPPORTS PUBLICS.

Le Groupe d'experts a examiné un éventail de mesures factuelles possibles pour évaluer l'incidence de la péréquation au fil du temps.

Même si certains peuvent préférer des mesures et des rapports plus globaux, le Groupe d'experts estime que les mesures relatives à la péréquation devraient se limiter à des indicateurs généraux de disparités fiscales avant et après péréquation. De telles mesures sont conformes à l'idée que le Groupe d'experts se fait de l'objet du Programme de péréquation et aux responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux dans le système fédéral canadien.

Les mesures relatives à la péréquation devraient se limiter à des indicateurs généraux de disparités fiscales avant et après péréquation. De telles mesures sont conformes à l'idée que le Groupe d'experts se fait de l'objectif du Programme de péréquation et aux responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux dans le système fédéral canadien.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Plus spécifiquement, le Groupe d'experts recommande que le gouvernement fédéral recueille l'information nécessaire et fasse rapport chaque année au Parlement au sujet de plusieurs indicateurs clés, dont :

- La capacité fiscale par habitant des provinces, avant et après péréquation, sur une base annuelle et pluriannuelle.
- Les paiements de péréquation reçus par les provinces bénéficiaires en proportion de leurs revenus et de leurs dépenses de programme.
- Les paiements de péréquation en proportion du PIB national, ainsi que des dépenses et des revenus du gouvernement fédéral.
- D'autres mesures de l'évolution tendancielle des disparités fiscales, notamment de l'évolution de l'effort fiscal, de la capacité fiscale et des dépenses de programme dans les provinces.

Le Groupe d'experts comprend le désir de certains d'obtenir plus d'information sur les résultats observés dans les diverses provinces. Toutefois, comme il a été indiqué précédemment, il est d'avis que cette responsabilité incombe aux provinces.

L'annexe 9 traite plus en détail des mesures factuelles des disparités.

Pour améliorer la gouvernance et la transparence

Depuis sa création, la péréquation relève de la compétence du gouvernement fédéral. Les changements apportés à la conception et à la mise en œuvre du programme ont été le résultat d'une série de consultations et de processus intergouvernementaux qui se sont tenus principalement entre hauts fonctionnaires des finances, à huis clos et le plus souvent sans examen public.

Cela ne veut pas dire que le processus n'a pas relativement bien fonctionné. En fait, la majorité des provinces s'opposent à l'idée de remplacer le processus intergouvernemental par un organisme indépendant. Le fait que le processus actuel ait relativement bien fonctionné à ce jour et soit considéré comme un modèle dans d'autres régions du monde témoigne dans une large mesure du dévouement et du travail acharné des hauts fonctionnaires des finances, au niveau fédéral et provincial, dans tout le Canada.

La majorité des provinces s'opposent à l'idée de remplacer le processus intergouvernemental par un organisme indépendant.

Cela dit, il est possible d'améliorer les choses, notamment en ce qui concerne la transparence du processus.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Le Groupe d'experts recommande que la mesure suivante soit prise pour atteindre cet objectif.

18. IL FAUDRAIT METTRE EN PLACE UN PROCESSUS PLUS RIGOUREUX POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE, LES COMMUNICATIONS ET LA GOUVERNANCE. CELA EST PRÉFÉRABLE À LA CRÉATION D'UNE COMMISSION INDÉPENDANTE PERMANENTE AYANT POUR MANDAT DE SURVEILLER LA PÉRÉQUATION.

Le Groupe d'experts était chargé d'évaluer l'opportunité de créer, au niveau fédéral, un organisme indépendant permanent ayant pour mandat de donner des conseils sur la péréquation et d'examiner périodiquement les disparités entre les provinces. La majorité des personnes consultées souscrivent au renforcement et à l'amélioration du processus actuel plutôt qu'à la création d'un organisme indépendant.

Ceux qui sont en faveur d'un organisme indépendant se disent préoccupés par le manque de transparence du processus et la méconnaissance générale du Programme de péréquation. Le fait que les décisions soient négociées et prises à huis clos mine la crédibilité du Programme. À l'appui de leurs propos, ils donnent l'exemple de l'Australie, où une commission indépendante est responsable de tous les aspects du Programme. Ils font valoir de plus qu'un organisme indépendant serait mieux en mesure d'éduquer le public au sujet de la péréquation, d'effectuer des travaux de recherche, de mener des analyses indépendantes et de renforcer la crédibilité du Programme.

La plupart des provinces estiment par contre qu'il n'est pas nécessaire de mettre sur pied un organisme indépendant si l'on peut améliorer le processus actuel et revenir à un Programme de péréquation basé sur des principes et assorti d'une formule. Il est plus important à leurs yeux de réduire les décisions de circonstance, d'améliorer la transparence du processus décisionnel et d'amener le gouvernement fédéral à mieux répondre à leurs préoccupations particulières. Elles soutiennent aussi que le gouvernement fédéral doit garder la responsabilité du Programme, plutôt que de la transférer à un organisme qui n'aurait pas de comptes à rendre directement aux Canadiens.

Il a également été déclaré au Groupe d'experts que, si les organismes indépendants offrent un avis professionnel et crédible, ils peuvent être incités à accroître la complexité du système et à élargir leur mandat, avec des employés permanents s'occupant uniquement de la péréquation. Un organisme verrait des possibilités

La majorité des personnes consultées souscrivent au renforcement et à l'amélioration du processus actuel plutôt qu'à la création d'un organisme indépendant.

Le Groupe d'experts croit fermement qu'un processus plus rigoureux, élargi et transparent est la meilleure solution pour la fédération canadienne.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

innombrables de demander davantage d'information, de mettre à l'essai d'autres idées et de proposer plus de solutions. Le rôle de surveillance habituellement joué par les citoyens et les médias s'en trouverait aussi diminué, les gens étant moins enclins à remettre en question l'avis d'experts que celui de politiciens.

Le Groupe d'experts croit fermement qu'un processus plus rigoureux, élargi et transparent est la meilleure solution pour la fédération canadienne.

Pour améliorer le processus, le Groupe d'experts recommande ce qui suit :

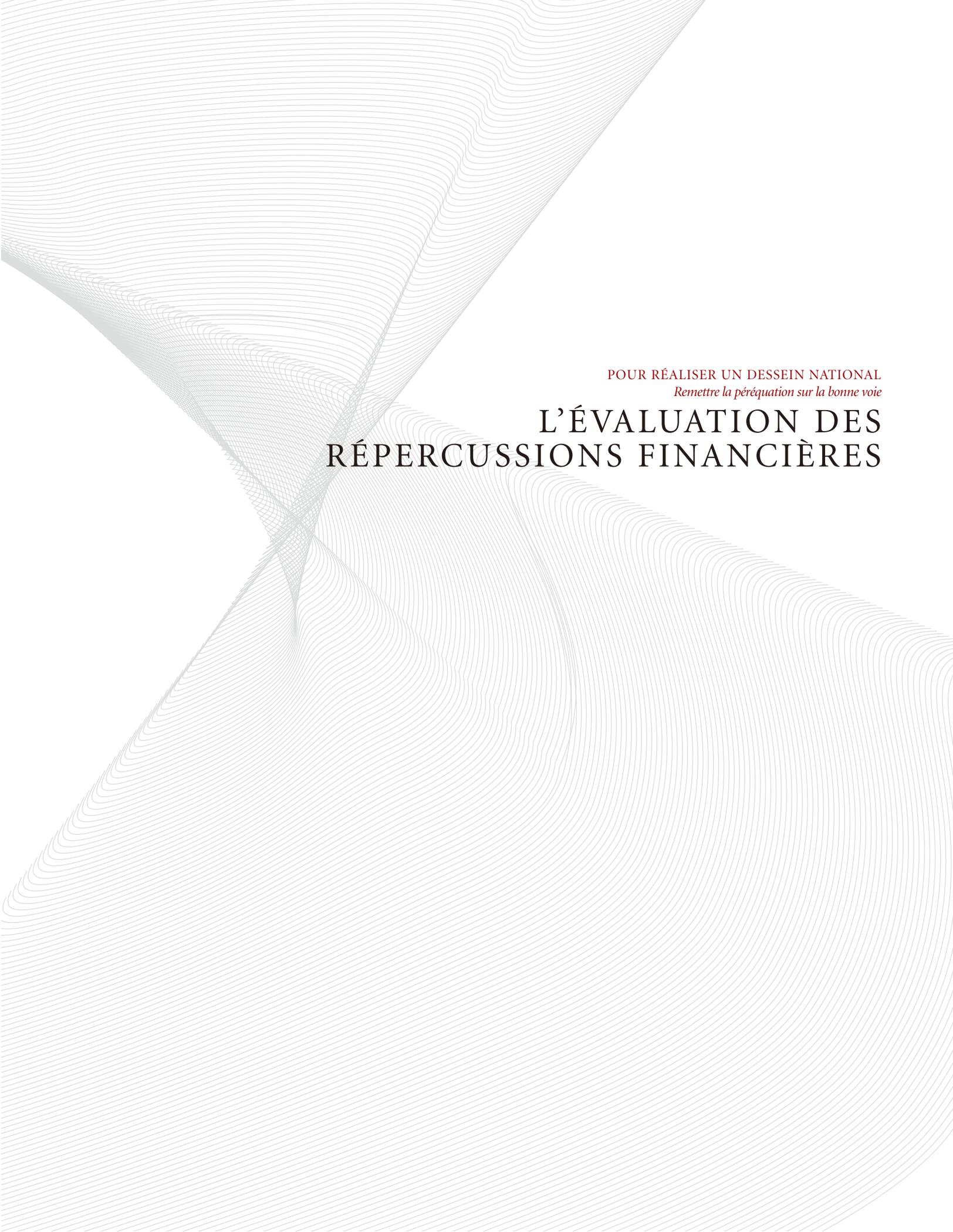
- Le gouvernement fédéral devrait faire rapport chaque année au Parlement de chiffres clés relatifs à la péréquation, combinés aux données ayant trait au Transfert canadien en matière de santé, au Transfert canadien en matière de programmes sociaux et aux autres transferts à fins générales bénéficiant à certaines ou à la totalité des provinces. Les rapports annuels sur la péréquation devraient aussi traiter des changements importants apportés au Programme, des questions soulevées par les provinces et les territoires, et tous les enjeux qui s'y rattachent.
- Il faudrait maintenir l'examen quinquennal du Programme de péréquation. Bien avant la date de renouvellement, le gouvernement fédéral devrait produire un document de discussion public exposant les questions clés et les options disponibles pour modifier le Programme. Le document de discussion servirait de base au processus d'examen parlementaire au cours duquel les provinces, les universitaires et les autres intéressés pourraient faire connaître leur point de vue avant le renouvellement du Programme.
- Tout changement important du Programme de péréquation, notamment toute modification portant sur son financement (p. ex., une réduction du montant global affecté par le gouvernement fédéral au Programme), entre deux dates de renouvellement devrait faire l'objet d'un document de discussion public. Des examens publics devraient également être consacrés à des questions, objectifs ou aspects particuliers de la péréquation.
- Le ministère des Finances du Canada devrait rendre accessible sur son site Web un modèle de simulation du Programme de péréquation qui soit à jour et convivial, ainsi que les bases de données connexes. Cela permettrait de démystifier le Programme, d'en faciliter la compréhension et d'en améliorer la prévisibilité pour les provinces.
- On devrait encourager les universitaires à consacrer de façon continue des recherches sur la péréquation, à l'aide d'un certain nombre de mécanismes et d'organismes de recherche existants, via un soutien combiné des gouvernements fédéral et provinciaux. Les rapports de recherche devraient être examinés dans le cadre du processus intergouvernemental.

Le gouvernement fédéral devrait faire rapport chaque année au Parlement sur des chiffres clés relatifs à la péréquation.

On entreprend de mettre en place un processus plus constructif propre à favoriser les discussions continues entre les représentants des gouvernements provinciaux et fédéral.

POUR REMETTRE LA PÉRÉQUATION SUR LA BONNE VOIE

Le Groupe d'experts recommande également qu'on entreprenne de mettre en place un processus plus constructif apte à favoriser les discussions continues entre les représentants des gouvernements provinciaux et fédéral. Le gouvernement fédéral est certes responsable du Programme de péréquation. Toutefois, celui-ci a des répercussions importantes sur les provinces, en particulier les provinces bénéficiaires. Or, certains intervenants se sont dits préoccupés par le fait que le processus actuel ne fournit pas le type de forum nécessaire pour discuter de façon franche et constructive des diverses idées et options. Il en résulte de la frustration et un manque de confiance entre les gouvernements fédéral et provinciaux. De l'avis du Groupe d'experts, on peut répondre à ces préoccupations en tenant des discussions plus ouvertes et constructives, notamment au niveau des ministres des Finances, lors de leurs rencontres périodiques.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

L'ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

L'ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES



Le Groupe d'experts est conscient que les meilleures idées peuvent sembler intéressantes en principe et en théorie, mais ce que les gens veulent vraiment savoir, c'est le résultat final. Quelles sont les répercussions des recommandations combinées du Groupe d'experts sur l'admissibilité des provinces à la péréquation et sur le montant qu'elles peuvent recevoir, et comment celui-ci se compare-t-il à ce qu'elles reçoivent actuellement?

Le Groupe d'experts a effectué une analyse technique approfondie afin de pouvoir répondre à ces questions primordiales. Pour commencer, toutefois, il importe de garder en tête un certain nombre de points clés.

Premièrement, le Groupe d'experts a axé son évaluation sur les répercussions que la nouvelle formule qu'il recommande aurait tant sur le coût global du Programme de péréquation que sur la répartition de ce montant entre les provinces en 2007-2008. Suivant en cela les recommandations du Groupe d'experts, les résultats sont basés sur les dernières données connues (février 2006) et une moyenne mobile sur trois ans incluant 2003-2004 (pondération : 25 %), 2004-2005 (pondération : 25 %) et 2005-2006 (pondération : 50 %).

Deuxièmement, les calculs du Groupe d'experts visent à illustrer les effets combinés de ses recommandations. Il s'agit de calculs effectués à un moment bien précis, en fonction de l'information connue d'alors. Le coût réel du Programme de péréquation et la répartition des fonds entre les provinces peuvent varier, et vont le faire, en fonction des renseignements qui seront connus au moment où seront prises les décisions pour 2007-2008.

Troisièmement, le Groupe d'experts a comparé l'incidence de la méthode qu'il recommande à la fois aux droits de péréquation qui a été annoncée en novembre 2005 aux termes du nouveau cadre pour 2006-2007 et à un scénario de référence assorti d'une formule. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la répartition des fonds prévue dans le nouveau cadre est basée sur un accord conclu avec les provinces, plutôt que sur une méthode faisant appel à une formule. Il en résulte que certaines provinces ont en fait reçu plus d'argent au titre de la péréquation que si l'on avait utilisé une formule uniforme.

Les provinces ont été unanimes à demander le retour à une méthode basée sur une formule. Aux fins de la comparaison, le Groupe d'experts a donc comparé aussi l'impact de ses recommandations à un scénario de référence reflétant l'incidence de la formule mise au point dans le cadre du renouvellement de 2004, jusqu'avant que soit annoncée l'instauration du nouveau cadre. Nous avons apporté deux modifications. Nous avons appliqué une moyenne mobile pondérée (comme c'est le cas dans la méthode que nous recommandons) et utilisé une enveloppe de 11,7 milliards de dollars (le montant prévu par voie législative pour 2007-2008). Sans le rajustement nécessaire pour porter l'enveloppe à 11,7 milliards de dollars, le montant total des fonds de péréquation à répartir selon la formule en vigueur avant 2004 aurait été beaucoup moins élevé.

Le Groupe d'experts a effectué une analyse technique approfondie afin de pouvoir répondre à ces questions primordiales. Pour commencer, toutefois, il importe de garder en tête un certain nombre de points clés.

Les provinces ont été unanimes pour demander le retour à une méthode basée sur une formule.

L'ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

De l'avis du Groupe d'experts, il s'agit là d'une comparaison plus valable, puisqu'elle met en exergue les effets de deux méthodes assorties d'une formule (l'une antérieure à l'instauration du nouveau cadre et l'autre incorporant toutes les recommandations faites par le Groupe d'experts).

L'annexe 10 présente une analyse plus détaillée des répercussions financières des recommandations du Groupe d'experts.

À la lumière de ces commentaires, voici les points saillants des répercussions financières des recommandations du Groupe d'experts.

Conformément à l'objet de la péréquation, la méthode recommandée par le Groupe d'experts se traduit par des capacités fiscales comparables entre toutes les provinces bénéficiaires.

- Le tableau 2 compare la capacité fiscale des provinces (en dollars par habitant) avant et après l'application de la formule de péréquation recommandée par le Groupe d'experts. Il montre alors qu'il existe d'importantes disparités de capacité fiscale entre les provinces avant péréquation et que la formule de péréquation du Groupe d'experts se traduit par des capacités fiscales très similaires entre les provinces bénéficiaires.
- La formule du Groupe d'experts n'a pas pour résultat une capacité fiscale égale entre les provinces bénéficiaires, principalement en raison de l'inclusion partielle des revenus tirés des ressources naturelles.
- Le tableau 2 montre par ailleurs l'incidence du plafonnement des paiements de péréquation versés à certaines provinces bénéficiaires. Conformément au principe d'équité, le Groupe d'experts recommande qu'aucune province bénéficiaire ne se retrouve avec une capacité fiscale supérieure à celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie. La capacité fiscale de l'Ontario devient ici le plafond pour l'ensemble des provinces bénéficiaires. Le plafonnement touche à la fois Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan.

TABLEAU 2 – Capacité fiscale des gouvernements provinciaux avant et après péréquation en 2007-2008²⁷

	<i>\$ Par Habitant</i>									
	T.-N.-et-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.
Capacité fiscale (avec la formule du Groupe d'experts)										
Avant péréquation	5 601	4 167	4 784	4 346	5 406	6 534	4 785	6 377	11 099	6 913
Péréquation	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0
Après péréquation	6 534	6 246	6 344	6 291	6 322	6 534	6 313	6 534	11 099	6 913

²⁷ Il est à noter que la mesure de la capacité fiscale est assortie d'un taux d'inclusion de 100 % des revenus tirés des ressources naturelles et comprend les droits fournis par l'entremise des accords liés aux ressources extracôtières. Les droits de péréquation sont nets, après plafonnement de la capacité fiscale. Voir l'annexe 10 pour plus de détails sur le plafonnement de la capacité fiscale.

L'ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

Le montant total à répartir au titre de la péréquation est plus élevé et la plupart des provinces bénéficiaires recevraient plus d'argent qu'avec la formule utilisée antérieurement.

- Comme le montrent les tableaux 3 et 4, le coût total du Programme de péréquation augmenterait pour passer de 11,3 milliards de dollars en 2006-2007 à quelques 12,6 milliards de dollars en 2007-2008, sous l'effet des recommandations du Groupe d'experts. Selon le nouveau cadre et la hausse fixe de 3,5 % par année, il passerait à 11,7 milliards de dollars d'ici 2007-2008. La hausse découlant des recommandations du Groupe d'experts se chiffre donc à environ 900 millions de dollars. Elle est principalement attribuable à l'utilisation d'une norme des 10 provinces et au renchérissement du pétrole et du gaz. Si l'on incluait 100 % des revenus des ressources naturelles, toujours avec la norme des 10 provinces, le coût total s'établirait à 16 milliards de dollars.
- En 2007-2008, les provinces bénéficiaires, à l'exception de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve-et-Labrador, recevraient plus de péréquation si l'on suivait les recommandations du Groupe d'experts.

TABLEAU 3 – Comparaison formule à formule pour 2007-2008

	Millions \$ / \$ Par Habitant										
	T.-N.-et-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d'experts											
Droits totaux	482	286	1 462	1 462	6 926	0	1 789	156	0	0	12 563
Droits par habitant	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0	
Scénario de référence											
Droits totaux	587	282	1 363	1 417	6 273	0	1 720	0	0	35	11 676
Droits par habitant	1 136	2 047	1 454	1 885	830	0	1 468	0	0	8	
Variation											
Droits totaux	-105	4	99	45	653	0	69	156	0	-35	887
Droits par habitant	-203	31	105	60	86	0	59	157	0	-8	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l'arrondissement.

L'ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

- L'évaluation du Groupe d'experts montre que la Colombie-Britannique ne serait pas admissible à la péréquation, selon la formule qu'il recommande, parce qu'elle a une capacité fiscale plus élevée. Selon les données les plus récentes, la formule de péréquation antérieure n'aurait procuré à la Colombie-Britannique qu'un faible montant, de beaucoup inférieur à celui qu'elle reçoit aux termes du nouveau cadre.
- Pour ce qui est de Terre-Neuve-et-Labrador, la réduction des droits de péréquation s'explique par le plafonnement préconisé par le Groupe d'experts. Selon la formule recommandée par le Groupe d'experts et la formule utilisée antérieurement, Terre-Neuve-et-Labrador a une capacité fiscale supérieure à celle de l'Ontario, la province non bénéficiaire la moins bien nantie.
- En ce qui concerne le Québec, la hausse des droits qui découle des recommandations du Groupe d'experts est due au fait que le Québec n'a pas profité autant du nouveau cadre que les autres provinces bénéficiaires. Elle reflète aussi l'incidence du passage à la norme des 10 provinces et de la modification de la mesure des impôts fonciers et des revenus tirés des ressources naturelles.

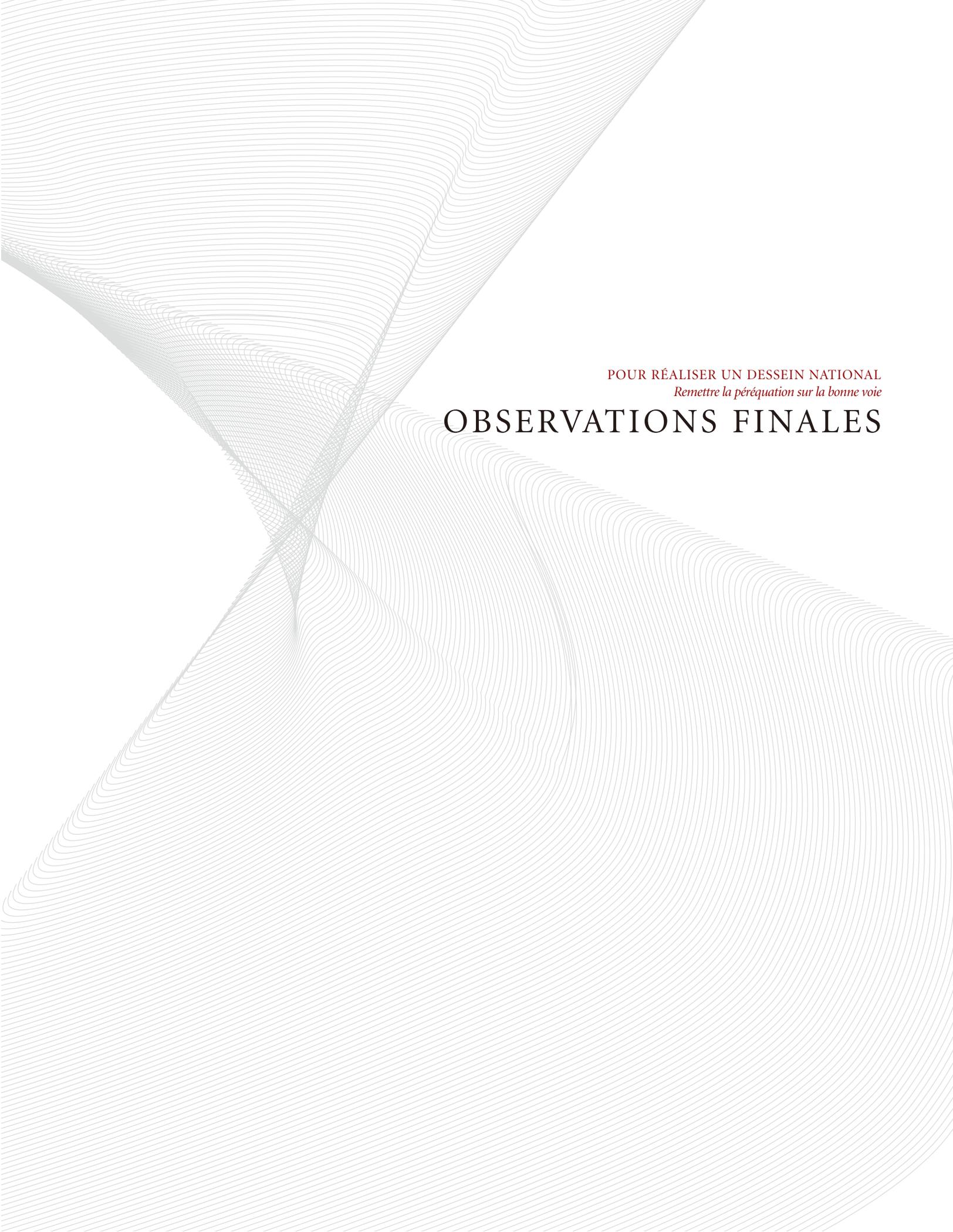
TABLEAU 4 – Comparaison des recommandations du Groupe d'experts pour 2007-2008 et des droits annoncés pour 2006-2007

	<i>Millions \$ / \$ Par Habitant</i>										
	T.-N.-et-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d'experts pour 2007-2008											
Droits totaux	482	286	1 462	1 462	6 926	0	1 789	156	0	0	12 563
Droits par habitant	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0	
Droits annoncés pour 2006-2007											
Droits totaux	687	280	1 379	1 432	5 354	0	1 690	0	0	459	11 282
Droits par habitant	1 328	2 030	1 472	1 905	710	0	1 446	0	0	109	
Variation											
Droits totaux	-204	7	82	30	1 571	0	99	156	0	-459	1 281
Droits par habitant	-395	49	88	40	207	0	82	157	0	-109	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l'arrondissement.

Avantages des recommandations du Groupe d'experts

- On revient, pour la péréquation, à une méthode basée sur des principes et régie par une formule, qui permet d'aborder l'avenir sous de bons auspices.
- L'adoption d'une norme des 10 provinces répond à des principes qui tiennent compte de la véritable nature de la fédération canadienne et de la diversité réelle des provinces.
- Même si la péréquation ne sera jamais un programme simple, les recommandations du Groupe d'experts se traduisent par une méthode beaucoup moins compliquée et plus transparente, qui devrait rendre les éléments fondamentaux de la péréquation plus faciles à comprendre pour les Canadiens.
- La méthode recommandée ne donne pas des résultats aussi certains que le nouveau cadre, particulièrement pour le gouvernement fédéral, mais l'utilisation de moyennes mobiles apporte davantage de stabilité, tout en répondant au souhait des provinces de revenir à une méthode assortie d'une formule.
- Considérées dans leur ensemble, les recommandations offrent une solution équilibrée dans le cadre de laquelle les avantages et les désavantages des différentes options sont soupesés soigneusement et combinés pour produire une formule de péréquation sur laquelle on pourra compter à l'avenir.
- Plutôt que de recommander l'inclusion ou l'exclusion totale des revenus tirés des ressources naturelles, le Groupe d'experts formule des recommandations qui permettent d'établir un juste équilibre entre les diverses options et de proposer une solution raisonnable, une solution réalisable qui produit des résultats optimaux sous l'angle de son incidence globale sur les provinces.
- Les recommandations du Groupe d'experts en faveur d'un processus rigoureux d'examen et de rapport devraient mener à un Programme de péréquation plus ouvert et transparent.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

OBSERVATIONS FINALES

OBSERVATIONS FINALES



Au cours de l'année qui vient de s'écouler, les membres du Groupe d'experts ont examiné tous les aspects du Programme de péréquation, écouté les avis des provinces et d'experts, exploré un large éventail d'options et élaboré ce qu'ils estiment être une méthode équilibrée pour l'avenir.

Durant l'année, le Groupe d'experts a aussi été témoin d'un intérêt croissant à l'égard du Programme de péréquation canadien, d'abord en ce qui a trait aux questions fondamentales posées par l'objet et l'efficacité de la péréquation, puis en ce qui a trait aux préoccupations que suscite au niveau provincial la question du déséquilibre fiscal, à la fois entre les provinces et entre ces dernières et le gouvernement fédéral.

Même si bon nombre de ces préoccupations débordent le cadre du mandat du Groupe d'experts, celui-ci ne saurait mettre un point final au présent rapport sans commenter un certain nombre de questions importantes pour l'avenir du Canada.

Tout d'abord, les débats sur les accords fiscaux en vigueur au Canada sont en train d'être ramenés à la question de savoir qui paie et qui reçoit. Le Groupe d'experts est conscient des défis financiers auxquels font face un grand nombre de provinces au Canada et des préoccupations que suscite leur capacité financière comparativement à celle du gouvernement fédéral. Toutefois, cette conception purement « comptable » du fédéralisme ne met l'accent que sur l'argent et sur les intérêts de chacune des provinces et fait perdre les objectifs fondamentaux des accords fiscaux. Cette situation est aussi minée par la diminution de confiance entre le gouvernement fédéral et les provinces qui n'arrange pas les choses.

À cet égard, certains soutiennent que les Canadiens n'appuient plus avec autant de ferveur qu'autrefois le principe de partage à l'échelle du pays. De ce fait, un participant aux consultations s'est dit d'avis que, si le concept même de la péréquation a reçu un soutien unanime lorsqu'il a été inscrit dans la Constitution du Canada, il n'est pas sûr qu'il en serait de même aujourd'hui. Des questions fondamentales au sujet de la nature même de la péréquation et de son efficacité ont amené certains à proposer l'abolition pure et simple du programme. De l'avis du Groupe d'experts, les provinces et le gouvernement fédéral doivent s'attaquer de front à ces questions. Il s'agit à d'un important programme canadien qui, depuis trop longtemps, ne reçoit pas l'attention ou l'intérêt qu'il mérite. Le Groupe d'experts estime que plus le Canada se décentralise, plus le Programme de péréquation devient importante pour l'avenir du pays.

Il s'agit d'un important programme canadien qui, depuis trop longtemps, ne reçoit pas l'attention ou l'intérêt qu'il mérite. Le Groupe d'experts estime que plus le Canada se décentralise, plus la péréquation devient importante pour l'avenir du pays.

OBSERVATIONS FINALES

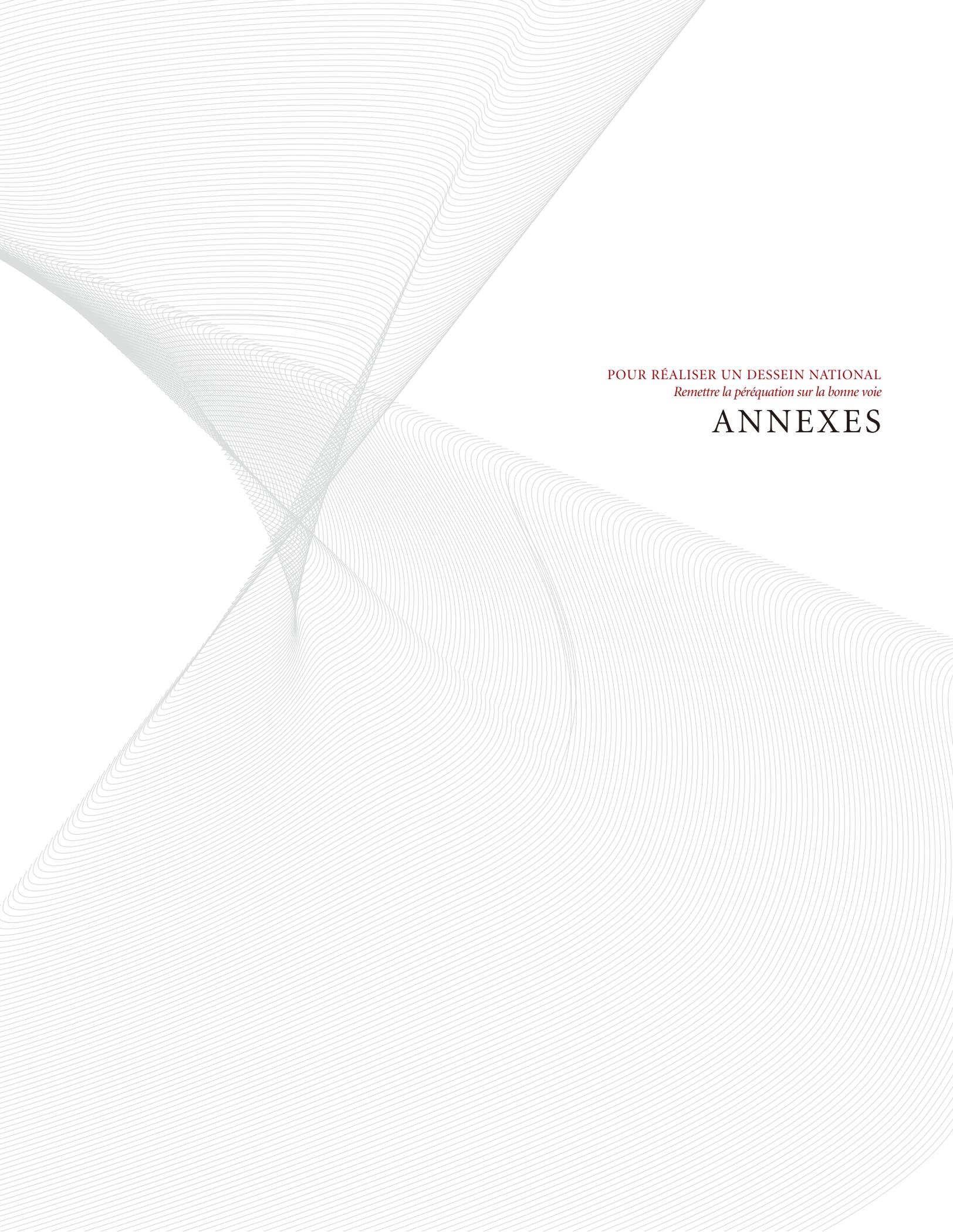
Le Groupe d'experts se préoccupe aussi du risque d'aggravation des disparités économiques entre les régions que pose l'escalade des prix du pétrole et du gaz à un niveau élevé. Nos recommandations offrent une solution équilibrée. Cependant, si les prix du pétrole et du gaz, en particulier, demeurent élevés à long terme, les disparités entre les provinces qui sont dotées de ressources naturelles et celles qui n'en ont pas vont augmenter et devenir la cause de frictions croissantes. En fait, cette question risque fort de miner l'avenir de la péréquation, tout particulièrement si des provinces cherchent à obtenir des accords extracôtiers similaires à ceux conclus par Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse.

Il incombe au gouvernement fédéral et aux provinces de se pencher sur ces questions, à long terme et de déterminer comment ils peuvent, ensemble, faire face au risque d'intensification des disparités dans tout le pays.

À bien des égards, ces questions touchent le cœur même de notre fédération et ne peuvent trouver réponse dans un programme inconditionnel assorti d'une formule telle que la péréquation. Il incombe au gouvernement fédéral et aux provinces de se pencher sur ces questions à long terme et de déterminer comment ils peuvent, ensemble, faire face au risque d'intensification des disparités dans tout le pays.

Enfin, le Groupe d'experts a été fortement saisi de constater combien le Programme de péréquation est méconnu et peu de gens s'y intéressent au Canada, malgré les milliards de dollars des contribuables qu'il représente. Les Canadiennes et les Canadiens méritent d'en savoir davantage au sujet du Programme de péréquation, notamment en ce qui concerne le but qu'il vise et les avantages qu'il procure à la population aux quatre coins du pays.

En conclusion, les membres du Groupe d'experts espèrent que leurs recommandations contribueront à remettre la péréquation sur la bonne voie. Chose plus importante encore, ils espèrent que leurs recommandations permettront de remettre la péréquation sur des bases solides pour l'avenir. Ils espèrent enfin que ce rapport contribuera à mieux faire connaître et comprendre un important programme canadien.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Remettre la péréquation sur la bonne voie

ANNEXES



Annexe 1 : Liste des Canadiennes et Canadiens consultés

(Les personnes et organismes dont le nom apparaît en italiques ont présenté des mémoires)

Participants aux tables rondes et aux ateliers universitaires

Anstey, Reg, Terre-Neuve-et-Labrador
Aubry, Jean-Pierre, Québec
 Beach, Charles, Ontario
 Beaulne, Pierre, Québec
 Bellchamber, Nigel, Ontario
 Bird, Richard, Ontario
Boadway, Robin, Ontario
Boessenkool, Kenneth, Alberta
 Boyer, Marcel, Québec
Brett, Craig, Nouveau-Brunswick
 Butler, Michael, Colombie-Britannique
 Castonguay, Claude, Québec
 Charest, Caroline, Québec
 Chaundy, David, Nouvelle-Écosse
 Coulombe, Serge, Ontario
Courchene, Thomas, Ontario
Dahlby, Bev, Alberta
 Davies, Bryan, Ontario
 Davies, James, Ontario
 deClercy, Christine, Saskatchewan
 Dempsey, Stephen, Nouvelle-Écosse
 Desjardins, Pierre-Marcel, Nouveau-Brunswick
Duclos, Jean-Yves, Québec
 Dunn, Christopher, Terre-Neuve-et-Labrador
 Emery, J.C. Herb, Alberta
 Feehan, James, Terre-Neuve-et-Labrador
Finn, Jean-Guy, Nouveau-Brunswick
 Fortin, Pierre, Québec
 Gagné, Robert, Québec
Gannon, Patrick J., Manitoba
 Gauthier, Isabelle, Québec
 Gibbins, Roger, Alberta
 Gilchrist, Donald, Saskatchewan
Godbout, Luc, Québec
 Gross-Stein, Janice, Ontario
 Grubel, Herb, Colombie-Britannique
 Hale, Geoffrey, Alberta
 Hirsh, Todd, Alberta
 Hobson, Paul, Nouvelle-Écosse
 Holle, Peter, Manitoba
Kitchen, Harry, Ontario
 Kneebone, Ronald, Alberta
 Landry, Aldéa, Nouveau-Brunswick, c.p.
 Lazar, Harvey, Colombie-Britannique
Locke, Wade, Terre-Neuve-et-Labrador
 MacLauchlan, Wade, Île-du-Prince-Édouard
Marchildon, Gregory, Saskatchewan
Marshall, Jim, Saskatchewan
 Martin, Laurent, Québec
 McGuire, Francis, Nouveau-Brunswick
 Mintz, Jack, Ontario
 Montmarquette, Claude, Québec
Neumann, Ronald H., Manitoba
 Orr, Dale, Ontario
 Plourde, André, Alberta
 Poole, Claudelle, Ontario
 Poschmann, Finn, Ontario
 Rault, Stéphanie, Québec
 Reuber, Grant L., Ontario
 Richards, John, Colombie-Britannique
 Robson, William, Ontario
 Rousseau, Jean-Marc, Québec
 Sayers, Anthony, Alberta
 Scarth, William, Ontario
Smart, Michael, Ontario
 Smith, Jennifer, Nouvelle-Écosse
Snoddon, Tracy, Ontario
 St-Hilaire, France, Québec
Strain, Frank, Nouveau-Brunswick
 Tapp, Stephen, Ontario
 Thibault, Charles, Québec
 Tompkins, Gary, Saskatchewan
 Tupper, Allan, Colombie-Britannique
Usher, Dan, Ontario
Vaillancourt, François, Québec
 Vardy, David, Terre-Neuve-et-Labrador
 Watson, William, Québec
Wilson, Sam, Alberta
 Wilson, Thomas, Ontario
Winchester, Bruce, Ontario
 Wingender, Philippe, Québec
 Young, Robert, Ontario

ANNEXE 1

Représentants de gouvernements (dont certains ont participé aux tables rondes)

L'honorable Michel Audet, ministre des Finances, Gouvernement du Québec
L'honorable Lorne Calvert, Premier ministre, Gouvernement de la Saskatchewan
L'honorable Peter G. Christie, ministre des Finances, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
L'honorable John F. Hamm, ancien Premier ministre, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
L'honorable Shirley McClellan, vice-Première ministre et ministre des Finances, Gouvernement de l'Alberta
L'honorable Mitchell Murphy, ministre des Finances, Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
L'honorable Gregory F. Selinger, ministre des Finances, Gouvernement du Manitoba
L'honorable Loyola Sullivan, ministre des Finances, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
L'honorable Harry Van Mulligen, ministre des Relations gouvernementales, Gouvernement de la Saskatchewan
L'honorable Jeannot Volpé, ministre des Finances, Gouvernement du Nouveau-Brunswick

Andersen, Colin, sous-ministre et secrétaire du Conseil du Trésor, Gouvernement de l'Ontario
Anderson, Barbara, sous-ministre adjointe, ministère des Finances, Gouvernement du Canada
Bennett, Ian, sous-ministre des Finances, Gouvernement du Canada
Boothe, Paul, ancien sous-ministre délégué des Finances, Gouvernement du Canada
Boschmann, Ewald, sous-ministre des Finances, Gouvernement du Manitoba
Brady, Erin, Gouvernement de la Saskatchewan
Burns, Nigel, Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Butt, Christopher, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Callanan, Laus, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Campbell, Krista, Gouvernement du Canada
Campbell, Glenn, Gouvernement du Canada
Cody, Elizabeth, sous-ministre adjointe, ministère des Finances, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Constantine, Robert, sous-ministre adjoint, ministère des Finances, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Curtis, Gary, Gouvernement de la Colombie-Britannique
Déry, Patrick, Gouvernement du Québec
Ewing, Patrick, Gouvernement de la Colombie-Britannique
Godbout, Gilles, Gouvernement du Québec
Gouchie, Jamie, Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Guérard, Martin, Gouvernement du Québec
Guillot, Audrey, Gouvernement de l'Ontario
Harnish, Vicki, sous-ministre des Finances, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Hartmann, Erich, Gouvernement de l'Ontario
Horsman, Nancy, Gouvernement du Canada
Houde, Jean, sous-ministre des Finances, Gouvernement du Québec
Jelley, Paul R., sous-ministre des Finances, Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Johnson, Christine, Gouvernement de la Colombie-Britannique
Johnson, Eric, Gouvernement de la Saskatchewan
Johnson, Stephen, Gouvernement de l'Ontario
Keenan, Sean, Gouvernement du Canada

ANNEXE 1

Kieley, Peter, Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Knight, Barbara, sous-ministre des Affaires intergouvernementales, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Lévesque, Louis, sous-ministre délégué des Finances, Gouvernement du Canada
Macdonald, Neil, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
MacGregor, Mary, Gouvernement de l'Alberta
Mallory, John, sous-ministre des Finances, Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Manning, Brian, sous-ministre des Finances, Gouvernement de l'Alberta
McAllister, James, Gouvernement de l'Ontario
McFadden, Craig, Gouvernement de l'Ontario
McGregor, Kirk, sous-ministre adjoint, ministère des Finances, Gouvernement de la Saskatchewan
McInnes, Robert, Gouvernement de la Saskatchewan
McInnis-Leek, Nancy, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
McQuarrie, Sarah, Gouvernement de l'Ontario
Mentzelopoulos, Athana, sous-ministre des Relations intergouvernementales, Gouvernement de la Colombie-Britannique
Mercier, Jérôme, Gouvernement du Canada
Milinchuk, Sharon, Gouvernement de la Saskatchewan
Minty, Tyler, Gouvernement du Canada
Morehen, Tony, Gouvernement de l'Alberta
Mullaly, Bill, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Paddon, Terry, sous-ministre des Finances, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Paquet, Alain, Gouvernement du Québec
Paul, Nick, sous-secrétaire du Conseil du Trésor, Gouvernement de la Colombie-Britannique
Perreault, René, Gouvernement du Manitoba
Sample, Robert, Gouvernement du Canada
Saunders, Allistair, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Savoie, Jocelyn, Gouvernement du Québec
Séguin, Jean, Gouvernement du Québec
Sidey, Ian, Gouvernement de l'Ontario
Smith, Grant, Gouvernement de la Colombie-Britannique
Sparkes, Adam, sous-ministre adjoint, ministère des Ressources naturelles, Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
Staples, Andrew, Gouvernement du Canada
Styles, Ronald, sous-ministre des Finances, Gouvernement de la Saskatchewan
Sweeting, Tom, Gouvernement de l'Ontario
Troke, Daniel, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Turgeon, Bernard, sous-ministre adjoint, ministère des Finances, Gouvernement du Québec
Vermaeten, Arndt, Gouvernement du Canada
Veikle, Glen, sous-ministre délégué de l'Industrie et des Ressources, Gouvernement de la Saskatchewan
Vrooman, Tamara, sous-ministre des Finances, Gouvernement de la Colombie-Britannique
Walsh, Leo, sous-ministre des Affaires intergouvernementales, Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Whitehead, John, sous-ministre adjoint, ministère des Finances, Gouvernement de l'Ontario
Wood, Heather, Gouvernement du Manitoba

ANNEXE 1

Autres personnes ou entités qui ont été consultées ou qui ont présenté des mémoires

Atlantic Institute for Market Studies

Beale, Elizabeth, Nouvelle-Écosse

Bernard, Jean-Thomas, Québec

Boisseau, Marc, Australie

Conseil économique des provinces de l'Atlantique

Côté, Marcel, Québec

Dennison, Donald G., Nouveau-Brunswick

Drummond, Donald, Ontario

Eldridge, Jim, Manitoba

L'honorable Peter Lougheed, c.p., Alberta

MacNevin, Alex, Nouvelle-Écosse

Morris, Alan, Australie

Norrie, Kenneth, Ontario

Palmer, John, Île-du-Prince-Édouard

Protti, Gerry, Alberta

Purchase, Bryne, Ontario

Robinson, T. Russell, Ontario

Shah, Anwar, États-Unis

St-Cerny, Suzie, Québec

Taylor, Paul, Colombie-Britannique

Zuker, Richard, Ontario



Annexe 2 : Historique de la norme de péréquation

Le tableau qui suit résume l'évolution de la norme de péréquation. Cette évolution a souvent été accompagnée de changements compensatoires de l'assiette des revenus assujettis à la péréquation (p. ex., l'élargissement de l'assiette s'accompagnait souvent d'un abaissement de la norme). Le niveau de la norme et l'étendue de l'assiette influent tous deux sur le montant total versé dans le cadre du Programme de péréquation.

Période	Norme	Commentaires
1957-1962	Moyenne de la norme des deux provinces les mieux nanties	Le premier Programme de péréquation ne reposait que sur trois assiettes : l'impôt sur le revenu des particuliers; l'impôt sur le revenu des sociétés; les droits de succession. Les autres sources de revenus ne faisaient pas l'objet de la péréquation.
1962-1964	Moyenne de la norme des 10 provinces	L'élargissement des sources de revenus assujetties à la péréquation (notamment l'inclusion de 50 % des revenus des ressources naturelles) s'est accompagné du remplacement de la norme de la moyenne des deux premières provinces par celle moins élevée des 10 provinces.
1964-1967	Norme des deux provinces les mieux nanties	Un retour temporaire à la norme des deux provinces les mieux nanties a suivi le changement de gouvernement en 1963.
1967-1974	Norme des 10 provinces	Le retour à la norme des 10 provinces s'est accompagné d'un élargissement des revenus assujettis à la péréquation pour inclure presque tous les revenus des gouvernements provinciaux et, à compter de 1973, les impôts fonciers perçus à des fins d'éducation. Les revenus des administrations locales sont demeurés hors de la péréquation.
1974-1982	Norme des 10 provinces	Tout en maintenant la norme des 10 provinces, les réformes qui ont suivi la crise des prix du pétrole du début des années 1970 ont réduit le montant total versé dans le cadre du programme en limitant l'assiette des revenus assujettis à la péréquation (p. ex., par une série de changements ayant mené à l'inclusion partielle des ressources) et en restreignant l'admissibilité à la péréquation (une « dérogation Ontario » visant à empêcher cette province de devenir admissible à la péréquation).
1982-2004	Norme des cinq provinces (moyenne de la C.-B., de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec)	La norme des cinq provinces a remplacé la norme des 10 provinces. Le gouvernement fédéral estimait que la norme des cinq provinces était plus stable étant donné qu'elle n'englobait pas la capacité fiscale de l'Alberta, variable en raison de l'importance des revenus des ressources naturelles. On a mis en place un plafond et un plancher. Le total des droits ne pouvait croître plus vite que le produit intérieur brut. Le plancher protégeait les provinces contre une baisse notable de leurs droits de péréquation. Le plafond avait pour effet, certaines années, de ramener le montant total des paiements de péréquation en dessous de la norme des cinq provinces, alors que le plancher permettait à l'occasion à certaines provinces de recevoir davantage que la norme ne le prévoyait.

ANNEXE 2

Period	Standard	Comments
		Le régime postérieur à 1982 a marqué le début de l'inclusion presque intégrale des revenus – notamment le retour à l'inclusion complète des revenus des ressources naturelles et l'incorporation de la quasi-totalité des revenus des administrations locales. À partir de 1999, cependant, 50 % des frais d'utilisation ont été exclus de la péréquation.
2005-	Nouveau cadre enveloppe fixe	On a abandonné la norme des cinq provinces lors de l'instauration du nouveau cadre. L'enveloppe totale était établie sans égard à la formule de péréquation, et sa répartition entre les provinces était basée sur une quasi-formule intérimaire (fondée sur un accord provisoire annoncé à la rencontre des premiers ministres d'octobre 2004). En fin de compte, il n'y avait plus de norme commune : les provinces bénéficiaires avaient toutes, après péréquation, des capacités fiscales différentes.

Évaluation du Groupe d'experts

Nombre de normes différentes ont été proposées, discutées et mises en œuvre depuis les débuts du Programme de péréquation. Certains experts et universitaires sont d'avis que le choix d'une norme, quel qu'il soit, est en fin de compte un choix politique reflétant les valeurs de la collectivité concernant le degré d'égalité et de redistribution (ainsi que les coûts y afférents) qui est acceptable pour les électeurs canadiens. D'autres estiment que, sur le plan des principes, on peut justifier une norme des 10 provinces, soit la moyenne de l'ensemble des provinces.

Le Groupe d'experts est d'avis que le choix d'une norme est une importante décision de principe et qu'il devrait être explicite. Même s'il n'existe pas de norme correcte dans l'absolu, le Groupe d'experts estime que la norme des 10 provinces est celle qu'il convient de retenir comme point de référence pour le Programme de péréquation. Si le gouvernement fédéral devait conclure qu'il n'est pas possible d'appliquer cette norme, il devrait alors réduire explicitement, d'un montant égal par habitant, tous les droits de péréquation pour les ramener au niveau qu'il juge approprié.



Annexe 3 : Besoins en dépenses

Qu'est-ce que les « besoins en dépenses »?

La Constitution énonce l'engagement de « faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus adéquats pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ».

Pour certains, cet objectif signifie qu'il faut tenir compte non seulement des différences de capacité fiscale (capacité de revenu) des gouvernements provinciaux, mais aussi de leurs besoins en dépenses. Deux provinces ayant des besoins très différents en matière de programmes pour leur population (p. ex., à cause d'exigences différentes en matière de soins de santé, d'éducation et de services sociaux) peuvent ne pas être en mesure d'offrir des niveaux de services publics comparables si leurs droits de péréquation ne tiennent compte que de la différence de capacité fiscale.

Le concept de « besoins en dépenses » englobe deux notions. La première est la demande relative de services publics. Une province qui compte une plus grande proportion d'ainés nécessitant des soins de santé coûteux, un pourcentage plus élevé de personnes à faible revenu ayant besoin de services sociaux ou un ratio supérieur d'enfants d'âge scolaire a davantage besoin de services publics. Pour désigner cette notion, les experts parlent de « charge des services publics ». Elle est habituellement déterminée au moyen des caractéristiques socio-démographiques et économiques de la population de la province.

La seconde dimension des besoins en dépenses est le coût de prestation d'un ensemble de services donné. Les salaires, les prix des immeubles et d'autres coûts importants sont plus élevés dans certaines provinces. Cette situation peut être attribuable à des taux de rémunération différents dans le secteur public, aux dépenses plus élevées qu'il faut engager pour servir les régions éloignées ou peu peuplées, aux déséconomies d'échelle qui se produisent quand des coûts fixes doivent être répartis entre un moins grand nombre d'habitants, ou même à des différences d'efficacité et d'efficacité dans la prestation des services publics.

Complexité de la mesure des besoins en dépenses

La façon la plus rigoureuse d'intégrer les besoins en dépenses à la péréquation, comme cela a été fait en Australie, consiste à créer l'équivalent du Régime fiscal représentatif (RFR) pour les dépenses. Un Régime de dépenses représentatif (RDR) permet de mesurer, pour chaque secteur de dépense d'un gouvernement provincial, les dépenses qu'il devrait engager par habitant pour offrir des services provinciaux types de qualité nationale moyenne à ses résidents, en supposant un taux d'efficacité nationale moyen.

Tout comme pour le RFR, pour chaque secteur de dépense visé par le RDR, il faut établir une norme et les coûts afférents, c'est-à-dire un « panier » type de programmes et de services publics qui soit représentatif des préférences et des pratiques moyennes de l'ensemble des provinces. Les provinces les plus importantes, l'Ontario et le Québec, exerceraient une influence prédominante sur la composition de ce panier. Il faudrait ensuite mesurer la charge et les coûts dans chaque secteur pour pouvoir estimer le montant que chaque gouvernement provincial devrait dépenser pour offrir le panier de services normalisé. Selon que ce montant serait supérieur ou inférieur à la moyenne nationale,

ANNEXE 3

on dirait que la province souffre d'un désavantage ou jouit d'un avantage en matière de dépenses. À capacité fiscale similaire, la province souffrant d'un désavantage sur le plan des dépenses recevrait un montant plus élevé au titre de la péréquation. Inversement, une province jouissant d'un avantage au chapitre des dépenses verrait son droit de péréquation réduit.

Par exemple, pour mesurer les besoins en dépenses au titre des services de garde de l'enfance et de l'enseignement aux niveaux primaire et secondaire, il faudrait créer d'abord un panier de services d'enseignement représentatif de la moyenne à l'échelle du Canada (p.ex., ratios enseignant-élèves, disponibilité des services d'enseignement spécialisé, etc.). Il faudrait ensuite mesurer le coût de prestation de ce panier de services dans les diverses provinces, en tenant compte des différences de charge (p. ex., proportion d'enfants d'âge scolaire dans la population, d'enfants ayant besoin d'enseignement spécialisé et d'enfants ayant le français ou l'anglais comme langue seconde) et des différences entre les coûts de prestation du panier normalisé (p. ex., conditions salariales, prix de l'immobilier et coûts importants).

Chacune de ces étapes nécessiterait un bon nombre de décisions subjectives et de rajustements en vue de mesurer équitablement les besoins en dépenses de chaque province. Par exemple, si une province avait davantage de régions rurales ou éloignées, il faudrait rajuster la mesure afin de tenir compte de la taille des classes et des coûts de transport additionnels. Si une province s'était montrée plus généreuse dans les conventions collectives des enseignants, il faudrait apporter les rajustements nécessaires pour établir les coûts salariaux qu'elle subirait si elle versait la rémunération nationale moyenne, ajustée pour tenir compte des différences de coût de la vie et de la situation de l'offre et de la demande.

Neutralité sur le plan de la politique publique

Non seulement il serait extrêmement complexe de concevoir un RDR, ne serait-ce qu'en raison des nombreuses décisions qu'il faudrait prendre pour mesurer comme il convient les besoins en dépenses, mais il serait aussi très difficile de concevoir un système qui permette de maintenir la neutralité sur le plan de la politique publique.

La plupart des experts conviennent que, pour des raisons de neutralité, les différences de besoins en dépenses ne devraient faire l'objet de la péréquation que dans la mesure où elles échappent au contrôle des gouvernements. Autrement, la péréquation fausserait les incitatifs en faveur d'une saine gestion des finances publiques. C'est la raison pour laquelle, par exemple, le RFR ne reconnaît pas le niveau d'endettement ou le service de la dette comme coût de prestation des services publics. Autrement, les provinces pourraient être incitées à s'endetter davantage. De même, si l'on envisageait la possibilité de concevoir un RDR, il faudrait veiller à ne pas indemniser un gouvernement qui a accepté de verser des salaires plus élevés aux employés du secteur public ou qui a adopté des modes de prestation de services publics moins efficaces, comparativement aux autres administrations.

L'impossibilité pratique de faire facilement la distinction entre les éléments que les gouvernements peuvent contrôler et ceux qui échappent à leur contrôle suscite beaucoup de préoccupations sur le plan du risque moral et des incitatifs pervers. Comment peut-on vraiment savoir dans quelle mesure le désavantage d'une province au titre des soins de santé ou de l'enseignement secondaire est attribuable à sa charge ou à des coûts indépendants de sa volonté?

ANNEXE 3

Ingérence dans le processus décisionnel des provinces

Pour établir les causes des désavantages de certaines provinces en matière de dépenses, il faudrait disposer de beaucoup de données et pouvoir répondre à un grand nombre de questions détaillées, en s'adressant aux ministères provinciaux chargés d'administrer les divers programmes et services publics. De plus, il faudrait que ces données soient comparables. Il faudrait enfin qu'elles soient structurées en fonction d'un panier normalisé de services convenus au préalable.

Outre les besoins considérables que cela entraînerait en matière de données, le risque d'ingérence dans le processus décisionnel des provinces poserait un problème bien réel une fois que ces données seraient du domaine public. On ferait inévitablement des comparaisons entre les dépenses réelles des provinces et la norme représentative en la matière, ce qui exercerait des pressions sur les gouvernements qui offrent moins que le panier normalisé de services ou qui offrent des services à un coût plus élevé. Certains gouvernements s'opposeraient à l'utilisation d'un panier représentatif fortement influencé par les préférences des plus grandes provinces du Canada. Après tout, le fédéralisme a pour objet de permettre que les différences entre les régions en matière de choix publics se reflètent dans l'offre de services des gouvernements provinciaux.

Le gain attendu au chapitre de la reddition de comptes au public devrait être mis en relief avec les préoccupations suscitées par l'ingérence du gouvernement fédéral dans des domaines relevant de la compétence des provinces. Chose plus importante encore, il faudrait mettre ce gain en regard de l'importance de la contribution d'un RDR à la péréquation.

Importance

En fin de compte, la prise en compte des besoins en dépenses dans la péréquation ne se justifie que si l'on fait l'hypothèse qu'il en résulterait une différence importante de niveau et de répartition des droits de péréquation. Si ce n'est pas le cas, il n'y a aucune raison d'engager des fonds publics dans le processus coûteux de conception et de collecte de données qui serait nécessaire.

Selon le Groupe d'experts, personne n'a tenté de mesurer de façon complète les besoins en dépenses au Canada. On lui a exposé nombre de conjectures, basées sur des données fragmentaires relatives à quelques secteurs de dépense clés (p. ex., santé, éducation, services sociaux). Le Groupe d'experts a pris note du travail de Anwar Shah selon lequel, si l'on avait tenu compte des besoins en dépenses en 1991-1992 au Canada, cela aurait fait diminuer le montant total des paiements de péréquation et réduit la part de toutes les provinces bénéficiaires, sauf celle du Québec, qui aurait augmenté.¹ D'autres travaux portent à croire que les provinces non bénéficiaires, qui sont souvent très urbanisées, afficheraient des besoins en dépenses beaucoup plus importants (en raison à la fois des facteurs charge et coût) que ceux de certaines provinces bénéficiaires. D'autres encore avancent que les disparités entre les provinces sont vraisemblablement moins importantes au chapitre des besoins en dépenses qu'en matière de capacité fiscale, mais il n'existe pas d'études détaillées à l'appui de cette affirmation.

¹ Shah, Anwar (1996). A Fiscal Need Approach to Equalization dans *Canadian Public Policy* 99-115, vol. 22, no. 2.

ANNEXE 3

Évaluation du Groupe d'experts

Tout bien considéré, le Groupe d'experts estime que le bien-fondé d'une prise en compte des besoins en dépenses dans la péréquation n'a pas été démontré. Rien ne prouve de façon concluante que cela influe de manière importante sur la taille et la répartition des paiements de péréquation. Il serait prématuré de recommander qu'on engage un effort global visant à mettre au point un RDR, compte tenu des difficultés que cela présenterait sur les plans de la conception et des données, ainsi que des questions que cela soulèverait quant au respect des compétences des différentes administrations.

Une des principales préoccupations que suscite une intégration de l'évaluation des besoins en dépenses dans le Programme de péréquation est qu'il faudrait que cela soit fait de façon exhaustive. Il est peut-être plus facile et moins controversé de tenir compte des besoins en dépenses au moyen de programmes de transfert ciblés comme le Transfert canadien en matière de santé ou le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.



Annexe 4 : Simplification du Régime fiscal représentatif

Depuis l'instauration du Programme de péréquation dans les années 1950, le mode de mise en œuvre du programme a fait l'objet de plusieurs changements. La méthode utilisée actuellement pour mesurer la capacité fiscale des provinces est basée sur le Régime fiscal représentatif (RFR). Le Groupe d'experts s'est employé à déterminer s'il convenait ou non de maintenir le RFR et, dans l'affirmative, s'il pouvait être simplifié sans en compromettre l'exactitude.

Devrait-on maintenir le RFR?

Le RFR

Le Programme canadien de péréquation repose essentiellement sur une formule visant à combler un écart. La formule a pour objet d'établir le montant des recettes que pourrait percevoir une province si elle appliquait les taux d'imposition nationaux moyens et de comparer ce résultat à une norme donnée. Si la capacité fiscale par habitant d'une province est inférieure à la norme, la péréquation comble l'écart. Ainsi – conformément à la Constitution du Canada – cette province dispose de revenus suffisants pour offrir « des services publics sensiblement comparables » si elle applique des « niveaux de fiscalité (*taux d'imposition*) sensiblement comparables ».

Pour mesurer le montant des recettes qu'une province peut tirer de sources propres, la formule de péréquation fait appel au RFR. Le RFR permet de simuler le montant de revenu que pourrait percevoir une province si elle appliquait les taux d'imposition nationaux moyens à presque toutes les sources de revenus utilisées actuellement par les provinces. Pour ce faire, les revenus sont regroupés en 33 assiettes fiscales de péréquation (p. ex., impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés, impôt foncier, revenus de loteries). Pour chaque assiette fiscale, on calcule la capacité fiscale selon les taux d'imposition moyens. Une fois combinées, les 33 assiettes fiscales indiquent le montant de revenu qu'une province pourrait percevoir si elle appliquait les taux d'imposition nationaux moyens à chacune de ces assiettes fiscales.

Une province n'est pas tenue d'utiliser les taux d'imposition nationaux moyens, ni d'exploiter l'ensemble des 33 sources de revenus. En fait, les provinces sont libres de choisir leur propre méthode, c'est-à-dire d'appliquer des taux d'imposition élevés, moyens ou faibles aux sources de revenus qu'elles veulent exploiter. Le RFR, par contre, a pour objet de simuler les taux d'imposition moyens, pour permettre de comparer de façon équitable et objective la capacité fiscale de chaque province.

Les macro méthodes

Pour mesurer la capacité fiscale d'un gouvernement, on peut utiliser aussi une macro méthode (expression abrégée désignant une méthode fondée sur un indicateur macroéconomique). Plutôt que de mesurer le montant que pourrait percevoir une province si elle appliquait les taux d'imposition moyens, la macro méthode consiste à déterminer ce qui peut-être imposé (les revenus d'une province) et le montant que pourrait percevoir cette dernière si elle appliquait un taux d'imposition uniforme à l'ensemble des revenus mesurés. Le choix de la macro assiette varie, mais il s'agit habituellement d'un agrégat comme le produit intérieur brut (PIB) ou le revenu total des particuliers. Tout comme pour le RFR, la péréquation comblerait alors l'écart entre le montant que pourrait percevoir la province et la norme.

Recommandations du Groupe d'experts

Le Groupe d'experts a effectué des recherches approfondies afin de comparer les deux approches, et il a discuté de l'opportunité d'adopter une macro méthode avec des universitaires et des représentants fédéraux et provinciaux. Même s'il trouve séduisante la simplicité de la macro méthode, le Groupe d'experts recommande que le RFR soit maintenu, et ce, pour deux raisons.

Premièrement, dans le contexte canadien, chaque dollar d'activité économique n'est pas imposé uniformément par les gouvernements. Par exemple, le régime fiscal canadien reconnaît que les personnes à revenu supérieur ont une capacité plus grande de payer des impôts. Les provinces ont donc toutes adopté un régime d'imposition du revenu des particuliers doté d'un régime fiscal progressif. De même, certains types de produits de consommation sont généralement taxés dans l'ensemble du Canada, tandis que d'autres (p. ex., la plupart des aliments vendus dans les épiceries) ne le sont pas. Idéalement, la formule de péréquation devrait tenir compte de ces réalités, s'il était possible de le faire de façon transparente et raisonnablement simple. En reproduisant les pratiques d'imposition réelles, le RFR (à la différence de la macro méthode) peut refléter le fait que deux provinces ayant des revenus globaux identiques mais des activités économiques très différentes obtiennent des capacités fiscales très différentes si elles adoptent le type de régime fiscal généralement appliqué au Canada.

Deuxièmement, une macro méthode ne permet pas de tenir compte adéquatement de l'exportation de l'impôt. Un agrégat comme le PIB peut représenter, sur le plan conceptuel, les revenus susceptibles d'être imposés, mais il ne tient pas compte du fait que le poids de certains impôts peut-être transféré par le gouvernement provincial à une autre province ou même à un autre pays. Prenons l'exemple de deux provinces ayant des revenus globaux identiques, dont l'une tire ses revenus de l'extraction du pétrole (qu'elle exporte à l'étranger). Selon la macro méthode, les deux provinces, ayant des revenus globaux identiques, seraient considérées comme disposant de la même capacité fiscale. Le RFR, toutefois, permet de tenir compte du fait que la province riche en pétrole peut percevoir des redevances, lesquelles sont en fait payées par les citoyens étrangers qui achètent son pétrole, ce qui allège le fardeau fiscal de ses résidents. Certes, on pourrait modifier la macro méthode pour qu'elle tienne compte de l'exportation de l'impôt, mais on irait alors à l'encontre de son principal avantage – sa simplicité potentielle.

Peut-on simplifier la mesure de la capacité fiscale dans le RFR?

Même si le Groupe d'experts recommande de maintenir le RFR, il estime qu'on peut simplifier grandement le calcul de la capacité fiscale. Il ne faut toutefois pas, ce faisant, perdre le caractère essentiel du régime, soit sa capacité de refléter dans les grandes lignes les pratiques observées d'un bout à l'autre du Canada en matière d'imposition.

Au début, en 1957, le RFR ne comptait que trois assiettes fiscales. Aujourd'hui, il mesure 33 assiettes fiscales provinciales distinctes. En fait, le chiffre de 33 ne reflète pas la réalité, car un certain nombre d'assiettes fiscales sont divisées en sous-assiettes. Bon nombre des assiettes fiscales de péréquation sont devenues extrêmement complexes et nécessitent plusieurs pages de données, de rajustements et de calculs pour établir la capacité fiscale. Cette prolifération constante d'assiettes fiscales complexes, particulièrement pour les plus petites d'entre elles, suscite beaucoup de préoccupations. On dénombre actuellement 15 petites assiettes fiscales de péréquation non liées aux ressources naturelles, qui ensemble interviennent pour moins de 20 % des revenus assujettis à la péréquation.

Préoccupations dues à la prolifération des petites assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles

La prolifération des assiettes fiscales n'a pas mené nécessairement à une plus grande exactitude dans la mesure de la capacité fiscales. Bien que le Groupe d'experts est raisonnablement convaincu que les assiettes fiscales de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe de vente permettent de mesurer avec exactitude la capacité fiscale, le Groupe d'experts ne peut affirmer qu'il en va de même pour les nombreuses petites assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles qui ont été intégrées au Programme de péréquation. Par exemple, l'assiette fiscale des autres jeux de hasard (pour les revenus des casinos et les revenus connexes) est assortie d'une formule complexe reposant sur plusieurs hypothèses discutables, qui vise à simuler le montant des recettes que pourrait percevoir une province si elle comptait le nombre moyen de casinos. De même, pour établir l'assiette fiscale de l'impôt sur le capital, on essaie de combiner de l'information provenant de multiples sources de données, en faisant appel à bon nombre d'hypothèses et de rajustements discutables. D'ailleurs, cela fait des années que les responsables fédéraux et provinciaux s'emploient avec peine à améliorer le calcul de cette assiette fiscale.

Dans certains cas, la création de petites assiettes fiscales a nui à la neutralité de la péréquation sur le plan de la politique publique. Certaines petites assiettes fiscales incitent les provinces à modifier leur capacité fiscale afin de maximiser leurs droits de péréquation. Par exemple, pour l'assiette fiscale des billets de loterie, on calcule la capacité fiscale à l'aide du produit net des ventes de billets. Les provinces bénéficiaires ne sont donc guère incitées à vendre plus de billets de loterie; elles peuvent réduire leurs efforts puisque la hausse de leurs paiements de péréquation aura un effet compensatoire. De même, pour l'assiette du tabac, on ne se sert que des ventes déclarées officiellement pour calculer la capacité fiscale. Le manque à gagner dû à la contrebande et aux ventes non déclarées étant compensé par la péréquation, les provinces bénéficiaires ne sont guère incitées, sur le plan financier, à régler ces problèmes.

Les sources de revenus de faible importance ne sont parfois utilisées que par une minorité de provinces. Par exemple, moins de la moitié des provinces perçoivent des cotisations d'assurance hospitalisation et d'assurance-maladie, ainsi que des impôts sur la masse salariale. De plus, la structure de ces prélèvements relativement peu importants peut varier considérablement entre les provinces qui les utilisent. En ce sens, il n'existe pas d'assiette fiscale type, et les assiettes fiscales de péréquation connexes ne sont pas représentatives des pratiques d'imposition.

Les petites assiettes fiscales sont souvent plus coûteuses à administrer que les grandes, et ce, malgré leur incidence mineure sur les droits de péréquation. Un certain nombre de petites assiettes fiscales nécessitent la collecte d'une masse de données, ce qui impose un fardeau d'observation considérable aux provinces bénéficiaires et non bénéficiaires et au gouvernement fédéral. De plus, à chaque renouvellement de la péréquation, il faut consacrer des ressources importantes à la mise à jour de ces assiettes fiscales pour qu'elles tiennent compte de l'évolution des pratiques d'imposition et de la théorie sur la façon de mesurer la capacité fiscale découlant de chaque assiette fiscale. Au total, ces petites assiettes fiscales entraînent des coûts d'administration importants.

Enfin, la prolifération des assiettes fiscales a nui à la transparence. Le grand nombre d'assiettes fiscales souvent complexes qui font maintenant partie du RFR rend le système beaucoup plus difficile à comprendre par les universitaires, les parlementaires, les gouvernements provinciaux et les Canadiens. Cette transparence moindre réduit la capacité d'examen du programme et accroît les possibilités de conclure des accords politiques et des arrangements de circonstance.

ANNEXE 4

Recommandations du Groupe d'experts en vue de simplifier les 15 assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles

Le Groupe d'experts a examiné la possibilité de simplifier 15 assiettes fiscales relativement petites non liées aux ressources naturelles. Il a envisagé deux méthodes de simplification :

- 1) Le regroupement des petites assiettes fiscales avec les assiettes fiscales principales bien établies du RFR avec lesquelles elles présentent une affinité macroéconomique naturelle (c.-à-d., que leurs répartitions respectives entre les provinces peuvent être semblables à celles des assiettes fiscales principales).
- 2) Le remplacement des petites assiettes fiscales par une mesure approchée (p. ex., un indicateur macroéconomique tel que le revenu disponible des particuliers ou le PIB).

Après avoir examiné attentivement les deux méthodes, le Groupe d'experts recommande l'adoption de la première méthode, celle du regroupement dans le RFR. Cela va davantage dans le sens du RFR et permet d'éviter la combinaison des deux approches très différentes que sont le RFR et les macro méthodes. En outre, la première méthode évite d'avoir à créer un certain nombre d'assiettes fiscales de remplacement additionnelles et à gérer tous les problèmes d'établissement et de mise à jour qui en découleraient.

Plus précisément, le Groupe d'experts recommande que :

- Les impôts sur la masse salariale soient incorporés, à l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers
- L'impôt sur le capital soit incorporé, à l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des sociétés
- Les revenus divers (sauf les frais d'utilisation) soient incorporés, aux fins de la péréquation, à l'assiette fiscale des impôts fonciers
- Tous les autres prélèvements fiscaux de moindre importance s'appliquant à la consommation soient incorporés, aux fins de la péréquation, à l'assiette fiscale des taxes de vente générales et diverses. Il s'agit des taxes sur le tabac, des taxes sur l'essence et le carburant diesel, des frais d'immatriculation de véhicules commerciaux et non commerciaux, des ventes d'alcool, des cotisations d'assurance hospitalisation et d'assurance-maladie, des taxes sur les hippodromes, des primes d'assurance, des billets des loteries et autres jeux de hasard, et des dividendes des actions privilégiées

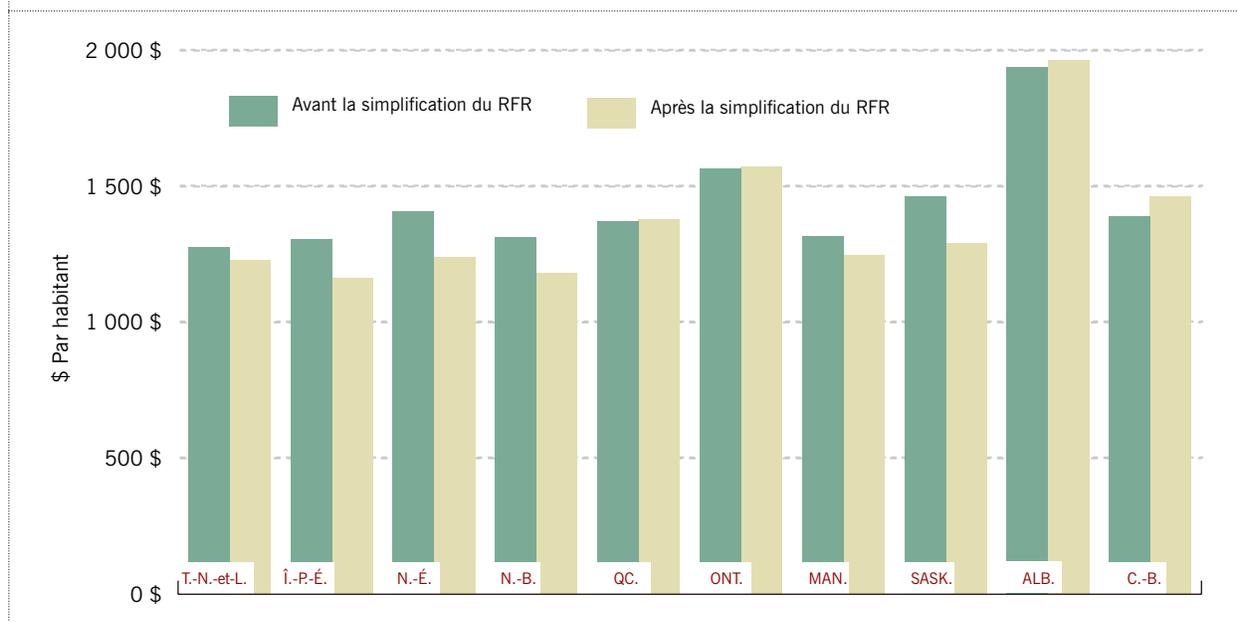
Ces changements sont illustrés à la Figure 2.

La Figure 1 permet de comparer la capacité fiscale par habitant de chaque province au titre des 15 petites assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles, calculée à l'aide de la méthode actuelle (avec 15 assiettes fiscales), et la méthode proposée par le Groupe d'experts. Étant donné les incertitudes non négligeables qui entourent la mesure de la capacité fiscale dans le cas de plusieurs des petites assiettes fiscales, en ce qui a trait aux faibles différences qu'entraînerait l'adoption de la méthode beaucoup plus simple qui est proposée, le Groupe d'experts est convaincu que sa proposition de mesure de la capacité fiscale est aussi valide que la formule actuelle et que l'exactitude de la mesure globale de la capacité fiscale n'en souffrirait pas.

ANNEXE 4

Plus généralement, de l'avis du Groupe d'experts, l'incorporation des 15 petites assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles aux assiettes fiscales principales rendrait le RFR plus simple, plus facile à comprendre et moins coûteux à administrer. Cela éliminerait aussi nombre des problèmes d'effet incitatif posés par ces petites assiettes fiscales, sans réduire pour autant l'exactitude globale de la mesure de la capacité fiscale.

FIGURE 1 – Capacité fiscale au titre des 15 petites assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles avant et après la simplification du Régime fiscal représentatif (RFR) (moyenne pondérée, 2003-2004 à 2005-2006)



Préoccupations suscitées par les 14 assiettes fiscales relatives aux ressources naturelles

Le Groupe d'experts a examiné aussi la possibilité d'améliorer et de simplifier les 14 assiettes fiscales qui sont utilisées actuellement pour mesurer la capacité fiscale au titre des revenus des ressources naturelles.

La mesure des revenus liés des ressources naturelles demeure un défi, sur le plan de la politique publique, depuis l'instauration de la péréquation; cette question est traitée en détail à l'annexe 7. En résumé, le Groupe d'experts est d'avis que la méthode actuelle de mesure de la capacité fiscale liée aux ressources naturelles (à l'aide d'un éventail complexe de mesures dont les bénéfices, la valeur, le volume, les revenus de remplacement et les revenus réels répartis entre 14 assiettes fiscales) est inappropriée. Selon le Groupe d'experts, souvent, la méthode actuelle ne permet pas de mesurer avec exactitude la véritable capacité fiscale (la rente économique). De plus, la formule a créé de sérieux problèmes sous

ANNEXE 4

l'angle des effets incitatifs, quand les réductions des paiements de péréquation dépassent les revenus nets perçus par les gouvernements provinciaux, ce qui bat en brèche le principe de neutralité du Programme de péréquation sur le plan de la politique publique. Enfin, comme dans le cas des assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles, la prolifération des assiettes fiscales liées aux ressources a fait augmenter les coûts d'administration et la complexité du programme, tout en nuisant à sa transparence.

Recommandations du Groupe d'experts en vue de simplifier les 14 assiettes fiscales liées aux ressources naturelles

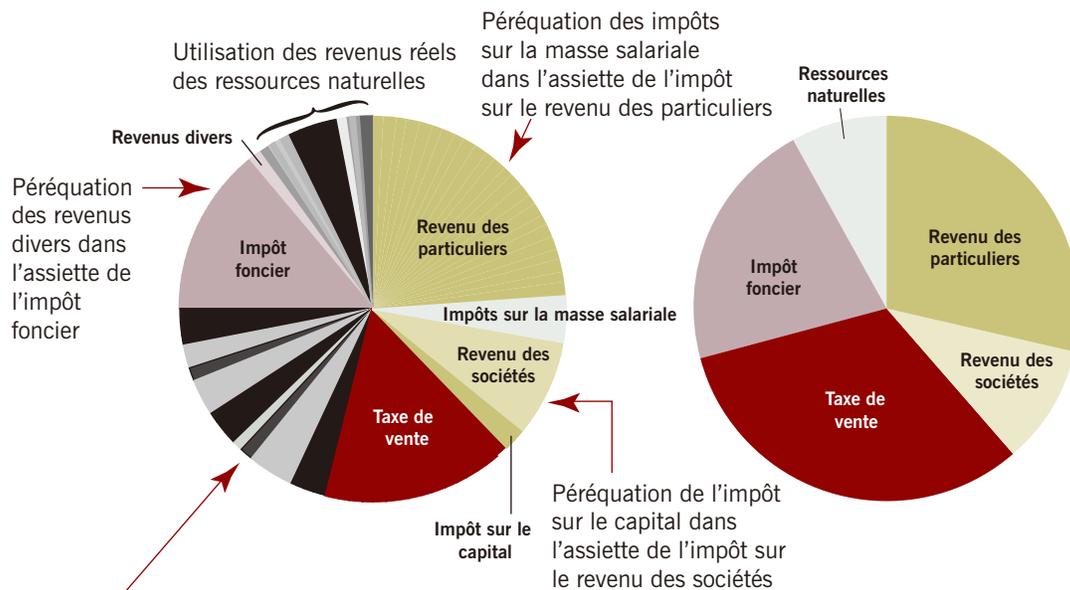
Compte tenu des problèmes que pose la formule actuelle et du fait qu'on ne dispose pas pour le moment de mesure fiable de la rente économique, le Groupe d'experts recommande que les 14 assiettes fiscales relatives aux ressources naturelles soient regroupées en une seule et que les revenus réels tirés des ressources naturelles servent à établir la capacité fiscale.

Les incitations à réduire l'effort fiscal (p. ex., en abaissant les taux de redevance) qui accompagnent normalement l'utilisation des revenus réels pour mesurer la capacité fiscale seraient atténuées par deux autres recommandations du Groupe d'experts. Premièrement, comme il est expliqué dans l'annexe 7, seulement 50 % des revenus des ressources naturelles seraient pris en compte dans la péréquation selon les recommandations du Groupe d'experts, ce qui inciterait suffisamment les provinces à continuer à imposer les ressources à un niveau propre à maximiser la rente. Deuxièmement, comme il est expliqué dans l'annexe 8, le Groupe d'experts recommande d'utiliser des données décalées de deux ans avec une moyenne mobile sur trois ans pour l'ensemble des assiettes fiscales. Cela signifie qu'un gouvernement provincial qui serait tenté de réduire son effort fiscal ne pourrait profiter pleinement des avantages de la hausse des paiements de péréquation que cinq ans plus tard, sans connaître pour autant avec certitude les résultats éventuels.

Le Groupe d'experts estime que l'adoption, pour les ressources naturelles, d'une assiette fiscale de péréquation unique reposant sur les revenus réels serait une amélioration notable par rapport à la formule actuelle. Cette méthode permettrait de simplifier la formule et de la rendre plus transparent, de mesurer avec plus d'exactitude la capacité fiscale et de mieux atteindre l'objectif de neutralité de la péréquation sur le plan de la politique publique.

ANNEXE 4

FIGURE 2 – Simplification du Régime Fiscal Représentatif (RFR)



Péréquation des taxes sur le tabac, des taxes sur l'essence, des taxes sur le carburant diesel, des frais d'immatriculation des véhicules non commerciaux et des véhicules commerciaux, de la vente des boissons alcoolisées, des cotisations d'assurance-hospitalisation et d'assurance maladie, des taxes sur les paris aux hippodromes, taxes sur les primes d'assurance, de la loterie, des autres jeux de hasard et des dividendes des actions privilégiées dans l'assiette fiscale des taxes de vente.

Avant la simplification :➔ **Après la simplification :**
33 assiettes fiscales **5 assiettes fiscales**



Annexe 5 : Impôt foncier

L'impôt foncier est une importante source de revenus pour les provinces et les municipalités. En 2003-2004, dernière année d'utilisation de la norme des cinq provinces, les impôts fonciers se sont chiffrés à 38 milliards de dollars, soit environ 1 200 \$ par habitant, ce qui en faisait la deuxième source en importance de revenus assujettis à la péréquation après l'impôt sur le revenu des particuliers (47,5 milliards de dollars). Cette année-là, dans le cadre de la péréquation, 2,3 milliards de dollars ont été versés au titre des impôts fonciers, montant qui n'a été dépassé que par les 3,8 milliards de dollars versés au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers.

La mesure de la capacité fiscale liée à l'impôt foncier a toujours été l'une des questions les plus controversées dans le Programme de péréquation. Le débat porte sur la nature même de ce prélèvement fiscal. L'impôt foncier repose-t-il sur la valeur des propriétés (sur la richesse), comme les apparences semblent l'indiquer ou s'agit-il plutôt d'un impôt sur les revenus sous-jacents (la valeur des biens immeubles servant à répartir la facture totale d'impôt sur le revenu entre les propriétaires)? S'agit-il même d'un impôt ou s'apparente-t-il davantage à des frais d'utilisation servant à financer les services fournis?

Au-delà des différends au sujet de la nature fondamentale de l'impôt foncier, ses caractéristiques uniques en leur genre entraînent des problèmes de conception et de mesure. Aussi est-il extrêmement difficile de mettre au point une solide assiette fiscale pour la péréquation qui tienne compte des pratiques des diverses provinces et de leurs 3 500 municipalités en matière d'impôt foncier¹.

La présente annexe offre un bref historique de l'assiette des impôts fonciers et explique l'élaboration et le bien-fondé d'une nouvelle assiette des impôts fonciers résidentiels recommandée par le Groupe d'experts.

Bref historique

Les impôts fonciers provinciaux ont été pris en compte pour la première fois dans la péréquation en 1967. Au début, seule la partie provinciale des impôts fonciers faisait l'objet de la péréquation, en fonction d'une moyenne pondérée de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt des sociétés. La péréquation des impôts fonciers était donc basée sur ce que nous appellerions aujourd'hui des assiettes fiscales de remplacement ou des indicateurs économiques considérés comme étroitement liés à la capacité fiscale représentée par l'impôt foncier. Les impôts fonciers locaux ont été intégrés graduellement, à partir de 1973-1974.

En 1977, l'assiette fiscale de l'impôt foncier a fait place à une autre assiette de remplacement, la méthode multi-concept, qui est demeurée en vigueur jusqu'au renouvellement de la péréquation en 2004. Cette méthode distinguait trois types de biens immeubles : résidentiels (environ 57 % du total), commerciaux-industriels (42 % du total) et agricoles (1 % du total). Elle a ensuite été fondée sur une combinaison d'indicateurs en vue de répartir la capacité fiscale, notamment des mesures du stock de capital, du produit intérieur brut (PIB) provincial, du revenu disponible, de la valeur des terres agricoles, de l'urbanisation et de l'évolution démographique.

¹ Quelque 83 % du produit des impôts fonciers est perçu par les administrations municipales, et le reste, par les gouvernements provinciaux. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario perçoit un impôt foncier qu'il transfère ensuite aux conseils scolaires en Ontario.

ANNEXE 5

C'était une méthode pragmatique combinant plusieurs concepts : le revenu comme mesure approchée de la capacité fiscale, l'urbanisation et l'évolution démographique comme mesures indirectes de la pénurie et de la valeur marchande, etc. Le plus notable dans cette assiette fiscale était l'absence de ce que les gouvernements provinciaux et les administrations locales imposaient réellement : la valeur marchande des biens immeubles. Cela s'expliquait par le fait que les pratiques d'imposition variaient entre les provinces et les municipalités, et qu'on ne disposait pas de données comparables sur la valeur des biens immeubles.

Dans les circonstances, cette assiette fiscale représentait peut-être la meilleure méthode alors disponible. Notons aussi qu'elle était révisée périodiquement pour tenir compte de la mise à jour des données et des circonstances particulières. Toutefois, cette méthode faisait souvent l'objet de critiques parce que ses fondements conceptuels étaient très faibles et qu'elle s'écartait sensiblement du principe du RFR.

Pressions en faveur d'une nouvelle assiette fiscale de l'impôt foncier résidentiel

Les critiques à l'égard de la méthode multi-concept se sont fait plus vives à la fin des années 1990, lorsque l'adoption de l'évaluation de la valeur marchande des propriétés résidentielles a rendu possible l'utilisation des données sur la valeur marchande aux fins de la péréquation.

Le gouvernement fédéral, en prévision du renouvellement de la péréquation en 2004, a invité tous les gouvernements à travailler de concert à l'élaboration d'une meilleure assiette fiscale pour l'impôt foncier résidentiel. Entre juin 1999 et février 2004, les ministres et les hauts fonctionnaires ont tenu quelque 50 réunions sur le sujet, dont 12 portaient expressément sur l'assiette fiscale de l'impôt foncier.

Plusieurs méthodes ont été envisagées, mais les travaux se sont concentrés sur l'élaboration d'une assiette fiscale des impôts fonciers reflétant les pratiques en la matière.

Structure des impôts fonciers

La structure des taux d'imposition foncière (les taux d'imposition appliqués à la valeur des propriétés résidentielles) affiche une tendance constante. Le taux d'imposition est systématiquement plus faible là où la valeur des propriétés est élevée. Chaque municipalité établit un taux d'impôt foncier uniforme, applicable à la valeur des biens immeubles sur son territoire. Toutefois, dans les municipalités où les prix moyens sont plus élevés, le taux d'impôt foncier est habituellement plus faible que dans celles où les prix des propriétés sont moins élevés.

Lorsqu'on regroupe les taux d'imposition des municipalités pour l'ensemble d'une province, on observe un rapport inverse entre la valeur des propriétés et le taux d'impôt foncier qui leur est applicable. En Ontario, par exemple, une propriété valant moins de 50 000 \$ mais située dans une municipalité où la valeur marchande moyenne est faible sera imposée à un taux de l'ordre de 3 %, contre moins de 1 % pour une propriété évaluée à plus de 200 000 \$ dans une municipalité où la valeur marchande moyenne est élevée.

Proposition de nouvelle assiette fiscale de l'impôt foncier tenant compte des pratiques d'imposition

Les pratiques d'imposition étant devenues plus uniformes dans les provinces et municipalités, et des données sur la valeur des propriétés étant désormais disponibles, le gouvernement fédéral a proposé la création d'une méthode de stratification de la valeur marchande qui reflèterait les pratiques d'imposition des propriétés résidentielles.

Plus précisément, le gouvernement fédéral a mis au point un modèle dans lequel les municipalités étaient regroupées par fourchette de valeur marchande moyenne, un taux d'imposition moyen représentatif s'appliquant dans chaque fourchette. Par exemple, si les municipalités canadiennes où la valeur moyenne des propriétés est de 100 000 \$ appliquaient un taux d'imposition moyen de 2 %, la capacité fiscale de la province pour ce type de municipalités représenterait la valeur marchande totale de ces collectivités multipliée par 2 %. Si le taux d'imposition moyen applicable dans les municipalités où la valeur moyenne est de 200 000 \$ s'établissait à 1,7 %, la valeur marchande totale de ces collectivités serait multipliée par 1,7 %. Le même calcul serait effectué pour les autres municipalités où la valeur moyenne des propriétés est inférieure ou supérieure, à l'aide du taux d'imposition correspondant. La somme serait la capacité fiscale de la province au titre de l'assiette fiscale de l'impôt foncier.

Cette méthode va dans le sens de la méthode du RFR. On ne porte pas de jugement sur la pertinence des pratiques d'imposition. Elles sont simplement observées et modélisées. Par exemple, les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers sont modélisées de façon à tenir compte de la structure progressive moyenne choisie par les provinces. De même, la capacité fiscale de tirer des revenus de la taxe de vente est modélisée dans le Programme de péréquation de manière à tenir compte des revenus que les provinces pourraient obtenir à l'aide des taux de taxation moyens appliqués aux biens et aux services qu'elles taxent réellement.

Avis des universitaires et des experts sur la méthode de stratification

En juin 2003, les ministères des Finances provinciaux ont été invités à une conférence au cours de laquelle on a demandé à six universitaires de donner leur avis sur la proposition de stratification de la valeur marchande. Une seconde conférence universitaire a eu lieu en novembre 2003, réunissant dix éminents universitaires et les représentants des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral.

Les experts ont formulé des commentaires variés et utiles sur la mesure de la capacité fiscale relative à l'impôt foncier. Une suggestion particulièrement intéressante était d'utiliser l'élasticité des taux d'impôt foncier, à l'échelle nationale, par rapport à la valeur nominale des propriétés pour tenir compte de façon plus simple du fait que les municipalités tendent à appliquer un taux d'imposition moins élevé à mesure que le prix des propriétés augmente.

Suivant cette suggestion, le gouvernement fédéral a estimé que le taux national d'élasticité des impôts fonciers par rapport aux prix nominaux des propriétés s'établissait à 70 %. En termes moins techniques, cela signifie qu'une municipalité où la valeur marchande moyenne des propriétés est deux fois plus élevée ne percevrait que 70 % de plus en revenus au titre de l'impôt foncier.

Après validation, on a constaté que cette méthode fondée sur l'élasticité donnait des résultats qui étaient très proches de ceux obtenus à l'aide du mécanisme de stratification de la valeur marchande. De plus, cette méthode est moins complexe et ne nécessite pas l'établissement de fourchettes de valeur marchande moyenne (ce qui peut entraîner un risque de biais de stratification).

Trois autres assiettes fiscales de l'impôt foncier

Outre la méthode de stratification de la valeur marchande, les représentants des gouvernements et les universitaires ont examiné attentivement trois autres options : 1) la méthode de la valeur marchande simple; 2) la méthode de la valeur réelle; 3) la méthode des revenus.

Méthode de la valeur marchande simple

Certains gouvernements provinciaux ont préconisé l'adoption de la méthode de la valeur marchande simple. Selon cette méthode, on calcule la valeur globale des propriétés dans chaque province pour obtenir l'assiette aux fins de la péréquation. En multipliant l'assiette par un taux d'imposition national moyen unique (taux moyen appliqué à l'ensemble des propriétés), on établit la capacité fiscale de chaque province.

Même si elle est assez simple, cette méthode a fait l'objet de critiques pour un certain nombre de raisons, plus particulièrement parce qu'elle ne permet pas de tenir compte des différences entre les pratiques d'imposition. Les municipalités où la valeur marchande moyenne des propriétés est plus élevée appliquent habituellement un taux d'impôt foncier plus bas. Ne pas en tenir compte serait incompatible avec l'esprit du RFR, tout comme le serait les non-prise en compte de la progressivité des taux d'imposition du revenu. Le Groupe d'experts estime que, dans toute la mesure du possible, le RFR devrait tenir compte des pratiques d'imposition.

Des experts ont aussi fait valoir que la méthode de la valeur marchande simple ne permet pas de faire la distinction entre les variations pures de valeur marchande dues à la pénurie relative et les variations attribuables à la taille ou à la qualité des propriétés. Cette question est traitée de façon plus approfondie ci-après.

Méthode de la valeur réelle

Plusieurs universitaires, soutenus par certains représentants des provinces, ont soutenu que la méthode de la valeur marchande simple tendait à surestimer la capacité fiscale. À l'appui de leur affirmation, ils ont fait valoir que la valeur marchande tenait compte de trois facteurs : la taille du logement, la qualité du milieu naturel (p. ex., la beauté de l'emplacement), la rareté pure (la prime qu'il faut payer pour le terrain parce qu'il s'agit d'un facteur fixe qui ne peut pas être reproduit). Seuls les deux premiers facteurs génèrent une capacité fiscale. Les écarts de prix attribuables à la rareté pure ne reflètent pas des avantages réels supérieurs en matière de logement et ne seraient donc pas imposés par les provinces et les municipalités. Suivant cette théorie, une municipalité où la valeur des propriétés est plus élevée en raison uniquement de la rareté (p. ex., les prix élevés observés dans une ville très peuplée) ne dispose pas d'une capacité fiscale supérieure à celle de la municipalité où la valeur des propriétés est plus faible mais où ces dernières ont, en moyenne, la même taille et les mêmes agréments.

Si l'on pouvait isoler et soustraire l'élément rareté pure de la valeur marchande, la valeur résiduelle ou la valeur réelle des prix des propriétés pourrait être utilisée pour mesurer la capacité fiscale aux fins de la péréquation.

Les universitaires ayant participé aux conférences de 2003 sur la péréquation n'ont pas fourni de données permettant de valider le caractère pratique de cette méthode. Toutefois, des responsables fédéraux ont examiné par la suite un indice des prix du logement ajusté en fonction de la qualité (essentiellement, une tentative très simple de mesurer la valeur réelle d'une propriété).

ANNEXE 5

Même si les résultats ont été loin d'être concluants en raison des difficultés que pose en pratique la mesure de la rareté, ils ont révélé que l'utilisation d'un modèle basé sur la valeur réelle et faisant appel à l'indice des prix corrigés de la qualité produirait des droits de péréquation similaires à ceux établis au moyen de la méthode de stratification de la valeur marchande. Les études ont révélé aussi une importante corrélation entre les valeurs réelles élevées et le facteur rareté.

Il convient de souligner que, bien que les études n'étaient fondées que sur une façon indirecte de mesurer la rareté, le fait que les résultats empiriques d'une méthode fondée sur la valeur réelle correspondaient à ceux obtenus à l'aide de la méthode de stratification ont rassuré le Groupe d'experts dans son idée que la méthode de stratification de la valeur marchande serait une amélioration notable par rapport à la méthode multi-concept.

Méthode des revenus

Une troisième solution de rechange à la méthode de stratification, la méthode des revenus, a été abordée lors des nombreuses discussions qui ont mené au renouvellement en 2004. Comme son nom l'indique, cette méthode vise à mesurer la capacité fiscale en se basant sur le revenu sous-jacent des propriétaires (p. ex. le revenu disponible des particuliers). Les tenants de cette méthode font valoir que, même si les administrations locales semblent imposer le patrimoine foncier, elles s'efforcent en fin de compte d'imposer les revenus des propriétaires. Les impôts fonciers, quels qu'ils soient, ne peuvent être payés qu'à même les revenus des propriétaires. Les revenus sont donc la meilleure façon de mesurer la capacité contributive des propriétaires et la capacité d'imposition d'un gouvernement.

À l'instar de la méthode de la valeur marchande simplifiée, la méthode des revenus est considérée par nombre d'intervenants, de même que par le Groupe d'experts, comme non conforme à l'esprit du RFR. Le RFR vise à refléter les pratiques d'imposition et à mesurer les revenus que pourrait percevoir une province si elle adoptait les pratiques d'imposition moyennes. En revanche, la méthode des revenus a pour objet de mesurer ce que les municipalités pourraient théoriquement imposer. Une macro méthode de ce genre est peut-être légitime sur le plan conceptuel (voir l'annexe 4), mais il faudrait éviter dans la mesure du possible de mélanger les principes du RFR et les macro méthodes.

Validation de la méthode de stratification de la valeur marchande

La méthode de stratification de la valeur marchande a fait l'objet d'importantes activités de validation en vue du renouvellement de la péréquation en 2004. On a cherché à déceler la présence d'un biais de stratification (que la modification des paramètres définissant chaque catégorie de prix influe sur la mesure de la capacité fiscale), pour conclure que la méthode était robuste. Sous la forme faisant appel à l'élasticité-prix, la méthode de stratification de la valeur marchande a donné des résultats similaires.

Le gouvernement fédéral a aussi examiné la méthode de la valeur réelle. À son avis, l'assiette fiscale stratifiée, même si elle a pour objet de mesurer la capacité en fonction des pratiques d'imposition, n'est pas incompatible avec la méthode de la valeur réelle, compte tenu du degré élevé de corrélation entre les valeurs réelles et la rareté. En raison de cette forte corrélation, le gouvernement fédéral a fait valoir que la méthode de la valeur réelle prédirait que les municipalités où les valeurs marchandes sont élevées (et par corrélation, où la composante de rareté est importante) tendraient à appliquer des taux d'imposition plus faibles en moyenne (vu que les municipalités n'imposeraient pas la pénurie selon cette théorie). D'ailleurs, la méthode de stratification, basée sur les pratiques d'imposition, tient compte du fait que les municipalités affichant des valeurs marchandes élevées tendent à appliquer des taux d'imposition plus bas.

ANNEXE 5

Les représentants du gouvernement fédéral ont également soutenu que, compte tenu de la corrélation entre la rareté et les valeurs réelles, le processus de stratification tendrait naturellement à regrouper les municipalités affichant des valeurs de rareté élevées ainsi que des valeurs marchandes moyennes élevées. Cela signifie que les écarts de prix réels entre deux provinces pour les propriétés figurant dans la même fourchette seront vraisemblablement assez faibles, ce qui garantit que chaque fourchette a un contenu homogène.

Le gouvernement fédéral a conclu que la méthode de stratification de la valeur marchande, sous sa forme originale ou la forme élasticité prix, permettrait de mesurer la capacité en fonction des pratiques d'imposition et n'était pas incompatible avec une méthode visant à mesurer les variations de valeur réelle. Il estime, en outre, qu'elle est davantage conforme à l'esprit et à la logique du RFR que la méthode multi-concept actuelle.

Adoption de la méthode de stratification de la valeur marchande lors du renouvellement en 2004

Après avoir amplement validé la méthode de stratification de la valeur marchande et les autres méthodes et en avoir beaucoup discuté, le gouvernement fédéral a décidé d'instaurer progressivement, dans le cadre du renouvellement de la péréquation en 2004, une variante de cette méthode pour établir la valeur des biens immeubles résidentiels au moyen de l'élasticité.

Un ajustement spécial visait à tenir compte des valeurs moyennes élevées observées sur le marché immobilier de la Colombie-Britannique. Alors que pour les autres provinces on se baserait sur 70 % des écarts de valeur marchande par rapport à la moyenne nationale pour établir la capacité fiscale, un taux de 50 % s'appliquerait à la Colombie-Britannique.² On a fait valoir que cet ajustement était nécessaire pour tenir compte des circonstances spéciales observées sur le marché immobilier en Colombie-Britannique.

En raison des effets distributifs importants de cette méthode sur les provinces, le gouvernement fédéral avait aussi décidé de l'instaurer progressivement, en accordant un poids de 50 % à la nouvelle assiette fiscale et le même coefficient à l'ancienne méthode multi-concept. Cette instauration progressive permettait aussi de poursuivre la validation et l'étude de la nouvelle méthode.

Toutefois, le Nouveau cadre annoncé par le gouvernement fédéral en octobre 2004 a remplacé le renouvellement prévu en 2004, de sorte que la nouvelle méthode de stratification de la valeur marchande n'a jamais été mise en œuvre dans la législation.

Évaluation de l'assiette fiscale des impôts fonciers résidentiels par le Groupe d'experts

Le Groupe d'experts a examiné les arguments présentés par les provinces et les experts, Il a aussi rencontré les représentants de la Colombie-Britannique et du Québec en vue de mieux comprendre leurs arguments. Il est d'avis que la méthode multi-concept a fait son temps.

La méthode de stratification de la valeur marchande faisant appel aux taux d'élasticité n'est pas parfaite. Elle est toutefois basée sur les pratiques d'imposition, conformément aux principes du RFR, et elle représente

² Pour les provinces autres que la Colombie-Britannique, 70 % de l'écart des prix moyens des propriétés par rapport à la moyenne nationale est réputé représenter la variation de la capacité fiscale. Pour la Colombie-Britannique, cette proportion est réputée être de 50 %.

ANNEXE 5

manifestement une amélioration marquée par rapport à la méthode multi-concept. La nouvelle assiette fiscale a fait l'objet d'une validation poussée. Elle a également été comparée à une assiette fiscale tenant compte des valeurs réelles à l'aide d'un indice des prix ajusté pour tenir compte de la qualité de Statistique Canada pour établir les coûts de logement et les résultats vont dans le sens de cette méthode de rechange. À moins de problèmes de transition ou de données, la méthode de stratification de la valeur marchande devrait être mise en œuvre sans période d'application progressive, et ce, pour l'ensemble de l'assiette fiscale des impôts fonciers résidentiels.

Le Groupe d'experts a examiné la question de l'ajustement spécial pour la Colombie-Britannique, qui a été adopté dans le cadre du renouvellement en 2004. À sa connaissance, cet ajustement était une mesure de compromis visant à atténuer les répercussions de l'abandon de la méthode multi-concept. Vu que cet ajustement n'aurait pas d'effet important sur les droits de péréquation de la Colombie-Britannique dans le cadre des recommandations du Groupe d'experts, celui-ci estime qu'il n'est ni nécessaire, ni approprié d'intégrer cet ajustement spécial.

Évaluation des assiettes fiscales des impôts fonciers commerciaux-industriels et agricoles par le Groupe d'experts

Il n'a été question jusqu'ici que de la partie résidentielle des impôts fonciers. L'impôt foncier s'applique aussi aux biens immeubles commerciaux-industriels et aux propriétés agricoles.

L'assiette fiscale de la composante commerciale-industrielle est encore mesurée à l'aide d'une méthode multi-concept faisant appel à la somme pondérée des éléments suivants :

- (a) La valeur de remplacement des bâtiments industriels et commerciaux, mesurée au moyen des données de Statistique Canada sur le stock de capital
- (b) Une variable liée aux valeurs des biens immobiliers, estimée pour chaque province à l'aide d'une formule comportant un certain nombre de termes:
 - Le PIB aux prix du marché de la province pour les secteurs d'activité considérés comme commerciaux ou industriels.
 - Un facteur d'ajustement complexe lié à l'urbanisation et calculé à partir de plusieurs sous-variables.
 - Le ratio des valeurs des biens-fonds aux valeurs des bâtiments dans le secteur commercial-industriel, à l'échelle nationale.
 - La valeur du stock national de bâtiments commerciaux et industriels.

Comme pour les propriétés résidentielles avec la méthode multi-concept, il est nécessaire de créer un meilleur cadre conceptuel pour mesurer la capacité fiscale liée aux impôts fonciers commerciaux-industriels-agricoles. Malheureusement, on n'a guère progressé dans l'élaboration d'une assiette fiscale de remplacement, en partie parce que les représentants fédéraux et provinciaux ont consacré l'essentiel de leurs travaux à l'assiette fiscale de l'impôt foncier résidentiel. Il faudra des années de travail conceptuel et statistique pour mettre au point une nouvelle méthode de mesure des revenus tirés des impôts fonciers commerciaux-industriels-agricoles. Vu qu'on n'a pas élaboré de méthode de rechange qui soit clairement préférable à la méthode multi-concept actuelle, le Groupe d'experts recommande qu'on n'apporte aucun changement à ces composantes de l'assiette fiscale des impôts fonciers pour le moment.



Annexe 6 : Frais d'utilisation

Les frais d'utilisation sont les droits payés pour utiliser les produits et services fournis par le secteur public. Ils sont nombreux et variés, allant de la taxe d'eau aux frais de traitement des eaux usées et de collecte des ordures en passant par les frais d'utilisation des patinoires et des installations de loisir, les loyers des logements pour personnes à faible revenu et des foyers de soins de longue durée ou les frais de stationnement, sans compter une foule d'autres frais divers.

Bref historique des frais d'utilisation et de la péréquation : 1982-1999

À compter de 1982, la presque totalité des frais d'utilisation imposés par les administrations municipales et les gouvernements provinciaux ont été pris en compte dans la formule de péréquation. En 1999, les frais d'utilisation faisant l'objet de la péréquation se chiffraient à quelque 20 milliards de dollars.

Conformément à la pratique antérieure, les frais perçus par les établissements ne faisant pas partie de l'univers général du gouvernement provincial et des administrations municipales (p. ex., les établissements d'enseignement postsecondaire ou de soins de santé et de services sociaux) n'étaient pas pris en compte dans la péréquation. En général, les comptes de ces établissements ne sont pas consolidés dans les comptes provinciaux et ne sont pas considérés comme faisant partie de l'univers gouvernemental aux fins de la péréquation.

Les frais d'utilisation assujettis à la péréquation étaient pris en compte dans l'assiette fiscale des revenus divers du programme et représentaient environ 70 % des revenus de cette assiette fiscale (laquelle comprenait aussi les amendes et pénalités et divers autres revenus de faible importance).

Pour répartir la capacité fiscale liée aux revenus divers, on utilisait une mesure de remplacement. Ce choix était dû au fait que l'assiette fiscale des revenus divers comprenait un large éventail de revenus, de sorte qu'il était très compliqué de créer des assiettes fiscales représentatives pour mesurer les disparités au titre de chaque source de revenus. De plus, même si l'ampleur de telles disparités avait justifié la création d'un régime fiscal représentatif (RFR) basé sur les pratiques d'imposition, il aurait été bien difficile de savoir comment élaborer un modèle valable sur le plan conceptuel.

La mesure de remplacement choisie en vue d'établir la capacité fiscale au titre des frais d'utilisation et des autres revenus divers reflétait la capacité globale d'une province de tirer des revenus de toutes les sources, mis à part les ressources naturelles. Elle correspondait au total des mesures de la capacité fiscale relative à toutes les autres assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles au sein du Programme de péréquation. Cela signifiait que, si une province disposait d'une faible capacité fiscale au titre de toutes les autres assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles, elle était réputée avoir une faible capacité de perception de frais d'utilisation et d'autres revenus divers.

En 1998-1999, exercice ayant précédé le renouvellement de 1999, les frais d'utilisation ont donné lieu à des paiements de péréquation de 740 millions de dollars pour les provinces bénéficiaires.

ANNEXE 6

Renouvellement de la péréquation en 1999

Dans le cadre du renouvellement de la péréquation en 1999, le gouvernement fédéral a décidé que seulement 50 % des frais d'utilisation feraient l'objet de la péréquation, réduisant ainsi de moitié les droits de péréquation à ce titre.

Le gouvernement fédéral était d'avis que les frais d'utilisation ne devaient pas en général être assujettis à la péréquation. Toutefois, 50 % des frais d'utilisation perçus par les gouvernements provinciaux et les administrations municipales ont continué d'être pris en compte dans la formule afin d'atténuer les répercussions financières du changement sur les provinces et de tenir compte de leurs avis sur le sujet. La majorité des provinces étaient résolument en faveur de la péréquation des frais d'utilisation, se disaient en désaccord avec la modification de leur traitement et craignaient que la décision du gouvernement fédéral fût motivée par le désir de réduire le coût total du Programme.

En 2003-2004, quelque 11 milliards de dollars – la moitié des frais d'utilisation admissibles – ont été pris en compte dans le Programme. Pour mesurer l'assiette, on a continué de faire la somme des capacités fiscales au titre de toutes les autres assiettes fiscales non liées aux ressources. Cette année-là, les droits de péréquation calculés au titre des frais d'utilisation selon la norme des cinq provinces se sont chiffrés à 534 millions de dollars.

Les frais d'utilisation devraient-ils faire l'objet de la péréquation?

Le Groupe d'experts a entendu des avis diamétralement opposés au sujet de la pertinence d'inclure les frais d'utilisation dans la péréquation.

Arguments en faveur de l'exclusion des frais d'utilisation

La majorité des universitaires qui ont étudié la question soutiennent que les revenus tirés des frais d'utilisation ne devraient pas faire l'objet de la péréquation, sauf la partie qui représente un profit, c'est-à-dire l'excédent des frais perçus sur le coût de prestation du service.

À leur avis, les frais d'utilisation sont essentiellement un mécanisme de recouvrement des coûts. En contrepartie des frais, l'utilisateur bénéficie d'un bien ou service fourni par l'État, tout comme dans une transaction privée. De telles transactions ne donnent pas lieu à des disparités fiscales et ne sont pas matière à péréquation.

Afin de faire comprendre les arguments présentés par les universitaires pour justifier l'exclusion des frais d'utilisation de la péréquation, il convient d'expliquer brièvement pourquoi les impôts et taxes courants devraient faire l'objet de la péréquation. Prenons, par exemple, la taxe de vente. Les acheteurs sont obligés de payer la taxe de vente lorsqu'ils se procurent des biens ou services taxables. L'acheteur n'obtient rien de l'État, sous une forme directe, en contrepartie du paiement de la taxe sur l'achat. Pour sa part, l'État se retrouve avec des revenus de taxation (profits) lui permettant d'offrir un large éventail de services publics, comme des soins de santé et des services d'enseignement. Une province ayant un faible volume de ventes (une assiette fiscale réduite) est manifestement moins en mesure d'offrir ces services et a donc besoin de la péréquation pour l'aider à fournir des programmes comparables.

ANNEXE 6

À la différence d'une taxe, les frais d'utilisation à recouvrement des coûts constituent essentiellement un paiement qui permet à l'acheteur d'obtenir directement quelque chose en contrepartie; l'État supporte un coût pour fournir le bien ou service, d'où l'absence de profit lui permettant d'offrir des services publics aux résidents.

Prenons l'exemple d'un centre de soins en établissement exploité par une province, où des particuliers paient des frais d'utilisation à recouvrement des coûts pour être admis. Ces frais permettent de payer les salaires du personnel, les repas et l'entretien, ce qui ne laisse aucun profit. La province qui compte un grand nombre de personnes souhaitant utiliser les centres de soins en établissement (c. à d. qui a une importante assiette fiscale de frais d'utilisation) ne bénéficie pas d'un avantage fiscal par rapport aux autres provinces. Chaque résident additionnel se traduit pour la province par des coûts supplémentaires pour embaucher davantage de personnel, offrir plus de repas et aménager plus d'espace. La province ne peut donc pas utiliser les revenus additionnels provenant de ces frais pour offrir davantage de services publics, comme des soins de santé ou des services d'enseignement.

De même, la province qui compte un moins grand nombre d'ânés souhaitant utiliser les établissements exploités par le gouvernement (c. à d., qui a une assiette fiscale moins importante de frais d'utilisation) n'est pas désavantagée pour ce qui est d'offrir à ses résidents des services publics comparables – et n'a donc pas besoin de la péréquation au titre de cette source de revenus. En fait, si les frais d'utilisation ne permettent pas de couvrir la totalité des coûts, on pourrait soutenir que la province comptant un faible nombre d'ânés (ayant une assiette fiscale réduite de frais d'utilisation) se retrouve dans une meilleure situation financière, puisqu'elle n'a pas besoin de verser une subvention aussi importante pour assurer le fonctionnement des établissements.

Un autre exemple relatif aux centres de soins en établissement illustre le raisonnement des universitaires qui préconisent l'exclusion des frais d'utilisation de la péréquation. Considérons deux provinces qui choisissent des modes différents de prestation des soins en établissement. Dans la première province, les centres de soins en établissement sont exploités par le gouvernement en recouvrement intégral des coûts, alors que dans l'autre, tous les établissements appartiennent au secteur privé. La première province perçoit évidemment plus de frais d'utilisation au titre de ce service que la seconde, mais bénéficie-t-elle d'un avantage financier par rapport à cette dernière? La seconde province devrait-elle recevoir de la péréquation parce qu'elle ne perçoit pas de frais d'utilisation? La réponse aux deux questions est non. La province qui offre les services en établissement et impose des frais d'utilisation ne réalise aucun profit et n'obtient pas de revenus additionnels comparativement à l'autre province.

Même si la majorité des universitaires qui ont examiné cette question conviennent que les frais d'utilisation à recouvrement des coûts ne devraient pas faire l'objet de la péréquation, ils sont d'avis que les profits réalisés lorsque les frais d'utilisation dépassent le coût de prestation du service devraient être assujettis à la péréquation. Ces profits fournissent au gouvernement une source additionnelle de revenus grâce à laquelle il peut offrir des biens et services publics. La province qui réalise des profits – que ce soit en vendant de l'alcool ou des billets de loterie – est davantage en mesure d'offrir des services publics à ses résidents, par rapport à une province qui réalise moins de profits. Les profits devraient donc faire l'objet de la péréquation, et une province qui réalise des profits inférieurs à la moyenne devrait bénéficier de la péréquation à ce titre.

Arguments en faveur de la péréquation des frais d'utilisation

Les provinces soutiennent que la totalité des frais d'utilisation, y compris les quelque 17 milliards de dollars de frais perçus par les collèges, universités, hôpitaux et organismes de logement, devrait être intégralement assujettie à la péréquation. À leur avis, ces frais représentent des revenus qui servent à financer la prestation de services publics et équivalents aux impôts et taxes à titre de source de revenus.

Les provinces soulignent que le RFR est censé refléter leurs pratiques. Si elles choisissent d'offrir un service par l'entremise du secteur public, il s'agit d'un service public, et tous les revenus finançant ce service, qu'ils proviennent de frais d'utilisation ou des impôts à fins générales, devraient être assujettis à la péréquation. Elles font valoir que l'exclusion totale ou partielle de ces frais de la formule de péréquation pourrait fausser les choix de politique publique, c'est-à-dire le choix entre les impôts ou les frais d'utilisation. En d'autres termes, les frais d'utilisation sont une source de revenus comme les autres. Ils constituent une source de capacité fiscale et d'effort fiscal.

Les provinces ont fait valoir que l'inclusion de ces frais, les paiements de péréquation étant déterminés au moyen de l'assiette fiscale de remplacement actuelle (et non d'une enveloppe fixe), permettrait d'enrichir le Programme et d'accroître les paiements de péréquation de toutes les provinces bénéficiaires. Les provinces disposant de la capacité fiscale la plus faible au titre des revenus autres que ceux tirés des ressources naturelles seraient les plus avantagées, par habitant.

Comment effectuer la péréquation des frais d'utilisation

Le Groupe d'experts s'est employé à déterminer si les frais d'utilisation devaient ou non faire l'objet de la péréquation, et il a discuté avec les provinces et les universitaires de la façon de mesurer les disparités, s'il était justifié de continuer à assujettir les frais d'utilisation à la péréquation. Le Groupe d'experts est d'avis que la méthode actuelle de péréquation des frais d'utilisation à recouvrement total ou partiel des coûts – en fonction de la capacité fiscale globale (excluant les ressources naturelles) – est arbitraire et ne repose sur aucun fondement conceptuel.

Le Groupe d'experts a entendu des avis selon lesquels la méthode la plus évidente consisterait, conformément au RFR, à utiliser une approche similaire à celle qui est employée pour les taxes à la consommation (p. ex., la consommation d'eau en litres pour la péréquation des taxes d'eau). Toutefois, pour faire cela, il faudrait concevoir un modèle extrêmement complexe afin d'estimer le montant des revenus que pourrait percevoir chaque province, si elle appliquait un droit d'utilisation moyenne nationale aux nombreuses activités à l'égard desquelles les gouvernements imposent des frais d'utilisation.

La mesure de ces disparités rendrait la formule beaucoup plus complexe, et nécessiterait nombre d'hypothèses. Par exemple, dans le cas des centres de soins en établissement, le modèle devrait permettre de simuler le montant qu'une province pourrait percevoir si elle imposait un droit d'utilisation moyenne et comptait le nombre moyen d'établissements exploités par le gouvernement. Pour simuler ce résultat pour une province ne comptant que des centres de soins en établissement exploités par le secteur privé, il faudrait poser de nombreuses hypothèses arbitraires.

De plus, il serait difficile d'interpréter les résultats. Par exemple, une province comptant un nombre supérieur à la moyenne d'ânés utilisant les centres de soins en établissement bénéficierait-elle d'un avantage fiscal parce qu'elle pourrait percevoir un montant supérieur à la moyenne au titre des frais d'utilisation, ou serait-elle désavantagée parce qu'elle devrait verser des subventions supérieures à la moyenne?

ANNEXE 6

L'autre méthode proposée pour mesurer la capacité liée aux frais d'utilisation consiste à utiliser les revenus réels. Le Groupe d'experts estime que cette méthode est extrêmement problématique. Premièrement, les provinces bénéficiaires de la péréquation seraient incitées à ne pas percevoir de frais d'utilisation, vu qu'une perte à ce titre serait compensée par un gain au chapitre de la péréquation. Deuxièmement, même avec une inclusion partielle, les provinces seraient fortement incitées à structurer leurs affaires financières de façon à ne déclarer que leurs revenus nets ou profits (afin de maximiser leurs droits de péréquation).

Évaluation du Groupe d'experts

Manifestement, il s'agit là d'une question difficile, compte tenu des avis diamétralement opposés des provinces bénéficiaires de la péréquation et des universitaires.

Le Groupe d'experts a été convaincu par l'argument selon lequel les frais d'utilisation sont différents des impôts et ne donnent pas lieu à des disparités fiscales additionnelles qui doivent faire l'objet de la péréquation. La difficulté que pose, sur le plan conceptuel, l'interprétation des résultats d'une assiette fiscale des frais d'utilisation basée sur le RFR conforte le Groupe d'experts dans son opinion selon laquelle les frais d'utilisation ne devraient pas faire l'objet de la péréquation.

Le Groupe d'experts recommande donc que les frais d'utilisation qui ne génèrent pas de profit ne soient pas pris en compte dans la formule de péréquation. Les profits réalisés par les provinces et les municipalités au moyen de frais d'utilisation (p. ex., sur la vente d'alcool ou de billets de loterie) devraient continuer à être assujettis intégralement à la péréquation, tout comme les revenus des taxes diverses. Selon le régime simplifié recommandé par le Groupe d'experts, ces profits, ainsi que les autres revenus des taxes diverses, devraient faire l'objet de la péréquation au titre de l'assiette fiscale de l'impôt foncier.



Annexe 7 : Revenus des ressources naturelles

Il n'existe pas, dans le Programme de péréquation, de question plus litigieuse que la façon de traiter les revenus des ressources naturelles. Pendant ses consultations, le Groupe d'experts a entendu exprimer des opinions bien arrêtées et diamétralement opposées par les provinces et les universitaires. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de principe. Les revenus des ressources naturelles sont une cause très importante de disparité entre les capacités fiscales des provinces. Les répercussions sont également très différentes d'une province à l'autre selon qu'on exclut ou qu'on inclut les ressources naturelles dans la formule de péréquation, et selon la mesure dans laquelle on le fait.

Le Groupe d'experts a examiné les diverses idées et options et tenté de parvenir à un juste équilibre dans ses recommandations. La présente annexe donne un aperçu de ces questions et expose les recommandations du Groupe d'experts.

Contexte : l'importance des revenus des ressources naturelles au Canada

Les revenus des ressources naturelles sont une cause très importante de disparités de capacité fiscale entre les provinces au Canada. Par exemple, en 2004-2005, les revenus des ressources naturelles, par habitant, ont varié dans une fourchette allant de 6 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard à quelque 3 150 \$ en Alberta. La moyenne nationale par habitant se chiffrait à environ 520 \$. Aucune autre source importante de revenus provinciaux n'est répartie de façon aussi inégale. Les revenus des ressources naturelles influent donc énormément sur les droits de péréquation des provinces bénéficiaires.

Même si la répartition exacte de la capacité liée aux ressources naturelles varie au fil du temps, il est juste d'affirmer qu'elle est fortement concentrée dans l'Ouest canadien, et en particulier en Alberta, qui possède de loin les plus vastes réserves de pétrole et de gaz et qui, par conséquent, dispose d'une capacité fiscale de beaucoup supérieure à celle de toute autre province. Une capacité de tirer des revenus des ressources naturelles supérieure à la moyenne en Colombie-Britannique et en Saskatchewan compense dans une large mesure leur capacité inférieure à la moyenne au titre des autres assiettes fiscales de revenus autonomes. Cela explique leurs droits de péréquation relativement modestes et irréguliers, ainsi que leur tendance à bénéficier du programme à certaines époques et à ne pas y être admissibles à d'autres. Cela est aussi en train de devenir de plus en plus vrai pour Terre-Neuve-et-Labrador, dont les revenus croissants tirés des ressources pétrolières compensent de plus en plus une capacité nettement inférieure à la moyenne au titre des autres assiettes fiscales. L'Ontario dispose d'une capacité fiscale supérieure à la moyenne au titre des autres assiettes fiscales des revenus autonomes, ce qui fait plus que compenser une capacité inférieure à la moyenne dans le domaine des ressources naturelles.

Les cinq autres provinces affichent toutes une capacité inférieure à la moyenne au titre à la fois des revenus des ressources naturelles et des autres revenus autonomes. Les revenus des ressources naturelles représentaient 15 % de leurs droits de péréquation globaux en 2004-2005.

Trois grandes questions liées aux revenus des ressources naturelles et à la péréquation

Les consultations du Groupe d'experts et l'examen de la formule se sont articulées autour de trois grandes questions découlant des caractéristiques bien particulières des revenus des ressources, à savoir :

1. Quel est le taux approprié d'inclusion des revenus des ressources naturelles?

ANNEXE 7

2. Comment la péréquation devrait-elle mesurer la capacité fiscale de tirer des revenus des ressources?
3. Comment la péréquation devrait-elle tenir compte de la volatilité des revenus des ressources naturelles?

La difficulté de trouver la bonne réponse à ces questions, et particulièrement aux deux premières, est illustrée au tableau 1. Comme le montre le tableau, le taux d'inclusion et la mesure de la capacité fiscale au titre des ressources naturelles ont changé à plusieurs reprises depuis l'instauration du Programme.

Période	Modifications importantes apportées au traitement des revenus des ressources naturelles dans le Programme de péréquation	Nombre d'assiettes fiscales des ressources naturelles distinctes
1957-1962	Lors de sa création en 1957, la péréquation ne compte que trois assiettes fiscales : impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés et droits de succession. Les revenus des ressources naturelles ne sont pas pris en compte.	Aucune
1962-1967	Les ressources naturelles font l'objet de la péréquation. Toutefois, l'inclusion est établie à 50 % de la moyenne mobile sur trois ans des revenus réels des ressources naturelles des provinces.	1
1967-1972	Adoption du Régime fiscal représentatif (RFR) au lieu de l'utilisation des revenus réels. Taux d'inclusion de 100 %.	7
1972-1977	La crise des prix du pétrole en 1973 entraîne la réduction du taux d'inclusion du pétrole et du gaz, qui est fixé à 33,3 % à compter de 1974.	7
1977-1982	Le taux d'inclusion est fixé à 50 % pour toutes les revenus des ressources naturelles non renouvelables (y compris le pétrole et le gaz).	9
1982-1987	Retour à l'inclusion à 100 % (avec l'adoption de la norme des cinq provinces pour prévenir une hausse spectaculaire des droits de péréquation).	12
1987-1992	Ajout de deux nouvelles assiettes fiscales liées au pétrole et au gaz (y compris les revenus des ressources extracôtières partagés avec les provinces) et subdivision de l'assiette fiscale des minéraux en cinq nouvelles assiettes fiscales.	18
1992-1994	Regroupement de plusieurs assiettes fiscales relatives au pétrole et au gaz et aux ressources minérales.	15
1994-1999	Mise en œuvre d'une solution générique (c.-à-d., inclusion à un taux de 70 %) pour les assiettes fiscales concentrées dans une province	15
1999-2004	Autres subdivisions et regroupements d'un certain nombre d'assiettes fiscales relatives au pétrole et au gaz et regroupement de toutes les assiettes fiscales distinctes liées aux ressources minières en une seule fondée sur la rentabilité (à titre d'approximation de la rente économique).	14

Quel est le taux approprié d'inclusion des revenus des ressources naturelles?

Le Programme de péréquation inclut généralement la totalité des revenus provinciaux dans la formule afin de mesurer avec exactitude la capacité fiscale d'une province. Les tenants de cette méthode soutiennent que, si l'on ne tenait pas compte des revenus provenant de toutes les sources pour établir la capacité fiscale, certaines provinces recevraient un montant incorrect au titre de la péréquation, ce qui irait à l'encontre du principe des « services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable » prévu au paragraphe 36(2) de la Constitution. La formule de péréquation actuelle est d'ailleurs considérée comme très exhaustive, incluant presque la totalité des revenus provinciaux.

Même si la plupart des tenants de la péréquation estiment que l'exhaustivité des revenus inclus est importante, bon nombre font aussi valoir que ce principe doit être considéré dans le contexte des caractéristiques bien particulières des revenus des ressources naturelles et que de solides arguments peuvent être avancés en faveur de l'exclusion partielle ou totale de ces revenus de la formule de péréquation.

Arguments constitutionnels en faveur de l'exclusion des revenus des ressources naturelles

Les arguments en faveur de l'exclusion des revenus des ressources naturelles découlent du fait que, comme l'indique le paragraphe 109 de la Constitution, les provinces sont propriétaires des ressources naturelles. Les tenants de l'exclusion soutiennent qu'un élément essentiel de la propriété des ressources est qu'une province et ses résidents devraient être en mesure de tirer un avantage net des ressources naturelles. Or, si les revenus des ressources sont inclus intégralement dans la formule – et si les droits de péréquation diminuent du même montant que les revenus des ressources augmentent – l'avantage financier découlant de la propriété des ressources est neutralisé.

Dans de nombreuses études universitaires, les auteurs ont proposé d'inclure moins de 100 % des ressources naturelles, en raison de cet argument constitutionnel. Dans leur article majeur de 1975, Gainer et Powrie proposaient qu'environ 70 % des revenus que les provinces tirent des ressources naturelles fassent l'objet de la péréquation. Ils soutenaient que, sur le plan conceptuel, les revenus tirés des ressources par les provinces devraient être traités comme s'ils revenaient aux entreprises ou aux particuliers de la province (vu qu'ils sont en fin de compte les propriétaires). Le gouvernement fédéral devrait donc recevoir la partie de la rente des ressources naturelles qu'il obtiendrait s'il avait perçu l'impôt direct sur ces revenus de sociétés ou de particuliers. En prenant pour hypothèse un taux d'imposition fédéral de 30 % (taux approximatif en vigueur lors de la rédaction de cet article), seulement 70 % des revenus devraient être assujettis à la péréquation.¹

D'autres parties au débat, comme le Conseil économique du Canada, ont repris l'argument constitutionnel dans la même veine. Le Conseil a fait valoir que les revenus que les provinces tirent des ressources appartiennent aux résidents de la province. La seule partie qui devrait donc être prise en compte dans la formule de péréquation est le montant que pourraient percevoir les provinces si elles imposaient les revenus des ressources remis à leurs résidents. En prenant pour hypothèse un taux d'imposition provincial de 20 à 30 %, il ne conviendrait d'inclure que 20 à 30 % des revenus des ressources naturelles.

¹ Gainer, W.D. and Powrie, (1975). T.L. Public Revenue from Canadian Crude Petroleum Production. *Canadian Public Policy*, 1-12, Vol. 1, no.1.

Autres arguments en faveur d'un taux peu élevé d'inclusion des ressources naturelles

Les tenants d'un taux d'inclusion inférieur à 100 % invoquent deux autres arguments. Premièrement, la propriété provinciale signifie que les provinces exercent un contrôle considérable sur la mise en valeur des ressources naturelles, un contrôle beaucoup plus important que dans les autres secteurs économiques.

« Selon la Constitution, un gouvernement provincial exerce un contrôle beaucoup plus grand sur les ressources naturelles dont il est propriétaire que sur celles qui ne lui appartiennent pas [...] En ce qui concerne les ressources naturelles dont elle est propriétaire, une province peut : a) décider s'il convient ou non de les mettre en valeur; b) déterminer qui les exploitera, quand et comment; c) établir le degré de transformation qui doit avoir lieu dans la province; d) établir des conditions d'exploitation de manière qu'elles soient utilisées d'une certaine façon, à un certain endroit ou par certaines personnes; e) fixer le prix de vente des ressources ou des produits découlant de leur transformation. » [TRADUCTION]

- Mervin Leitch, ancien procureur général la province de l'Alberta²

Certains soutiennent donc que le Programme de péréquation devrait être structuré de façon à ce que les provinces soient incitées à promouvoir la mise en valeur des ressources naturelles. Il est clair que la réduction complète des droits de péréquation (qui résulterait de l'inclusion intégrale) n'incite guère un gouvernement à appuyer l'exploitation des ressources.

Deuxièmement, et cet argument est étroitement lié à la question du contrôle provincial, les ressources naturelles sont plus susceptibles que les autres sources de revenus d'entraîner des coûts publics. La mise en valeur des ressources naturelles nécessite souvent une infrastructure importante, et elle a des répercussions sur l'environnement qu'il faut réglementer, surveiller et gérer. Par exemple, les ressources naturelles découvertes dans les régions isolées et peu peuplées, comme le gisement de nickel de Voisey's Bay au Labrador ou les installations hydroélectriques du Nord du Québec, nécessitent de gros investissements provinciaux en infrastructures destinées essentiellement à l'exploitation des ressources naturelles.

On fait valoir que, pour que le Programme de péréquation tienne compte avec exactitude des revenus provinciaux nets, une fois soustraits les coûts de mise en valeur des ressources naturelles, et que les provinces soient incitées à investir dans le soutien de cette mise en valeur, le taux d'inclusion des revenus des ressources naturelles devrait être inférieur à 100 %.

Enfin, le Groupe d'experts a entendu des arguments selon lesquels il fallait exclure, en partie ou en totalité, de la péréquation les revenus des ressources non renouvelables (p. ex., les mines, la pétrole et le gaz) tout en continuant d'inclure les revenus des ressources renouvelables (p. ex., les forêts et l'hydroélectricité). La principale raison invoquée pour justifier ce traitement est que les ressources non renouvelables ne constituent pas une source permanente de revenus et que leur exploitation s'apparente à la conversion d'un actif foncier en un avoir financier, de sorte que la province ne se retrouve pas dans une meilleure situation financière à long terme.

² Leitch, M. (1977), The Constitutional Position of Natural Resources, reproduit dans J.P. Meekison (s.l.d.) *Canadian Federalism: Myth or Reality?*, pp. 170-178.

Avis du Groupe d'experts au sujet du taux d'inclusion approprié

Le Groupe d'experts a évalué les arguments en faveur de l'inclusion intégrale des revenus des ressources naturelles avancés par un certain nombre de provinces et d'experts et estime que cette méthode ne convient pas à la situation. Il est d'avis que l'inclusion intégrale des revenus des ressources naturelles ne tient pas compte du fait que :

- Les gouvernements provinciaux sont propriétaires des ressources naturelles et devraient à ce titre en tirer un avantage financier net.
- Les provinces exercent un contrôle considérable sur la mise en valeur des ressources naturelles et doivent être incitées de manière appropriée à soutenir leur exploitation.
- La mise en place de l'infrastructure nécessaire pour exploiter les ressources naturelles entraîne des coûts publics.

En outre, l'inclusion intégrale ne semble pas être viable, comme en témoignent les accords sur les ressources extracôtières qui ramènent essentiellement à 0 % le taux d'inclusion des revenus des ressources pour Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse.

Cela dit, le Groupe d'experts ne souscrit pas non plus à l'opinion selon laquelle l'argument de la propriété mènerait naturellement à la conclusion que 100 % des revenus des ressources naturelles doivent être exclus de la péréquation. Cette approche serait avantageuse pour les provinces bénéficiaires qui tirent des revenus des ressources naturelles, car elle leur permettrait de bénéficier de tous les avantages de la mise en valeur de leurs propres ressources naturelles tout en ayant accès intégralement à la péréquation. Les provinces bénéficiaires sans revenus de ressources naturelles veraient fléchir sensiblement l'enveloppe globale de la péréquation et le montant qu'elles recevraient. Toute considération d'efficacité et d'ordre économique mise à part, cela ne répond pas au critère d'équité pour l'ensemble des Canadiens.

Le Groupe d'experts a mis en relief les arguments économiques et constitutionnels et examiné les effets distributifs de divers taux d'inclusion. Il est d'avis qu'un taux d'inclusion de 50 % combine les mérites des divers arguments et donne lieu aux résultats les plus raisonnables pour la totalité des provinces bénéficiaires, tout particulièrement lorsqu'il est combiné à l'ensemble des changements proposés par le Groupe d'experts. À cet égard, un taux d'inclusion de 50 % facilite l'adoption de la norme des dix provinces que recommande le Groupe d'experts en la rendant plus abordable pour le gouvernement fédéral. Il tient aussi compte du fait que 43 cents de chaque dollar de revenus perçus par le gouvernement fédéral provient des contribuables de l'Ontario, une province qui ne bénéficie pas de la péréquation et qui ne tire pas de revenus du pétrole et du gaz.

Avis du Groupe d'experts au sujet de la distinction faite entre les ressources renouvelables et non renouvelables

Le Groupe d'experts a aussi examiné la question des ressources renouvelables par rapport aux ressources non renouvelables. Même si en théorie on peut les distinguer, en pratique, cependant, la distinction n'est pas aussi nette. Les revenus générés par bon nombre de ressources non renouvelables s'étendent sur plusieurs décennies, comme cela est le cas en Alberta et en Saskatchewan. De plus, les ressources considérées comme renouvelables (p. ex., les forêts ou les stocks de poissons) peuvent s'épuiser et s'avérer plus limitées que prévu.

ANNEXE 7

Le Groupe d'experts n'est pas convaincu non plus par l'argument selon lequel il conviendrait d'exclure les revenus des ressources non renouvelables parce que cela équivaut à convertir un actif en un flux de revenus. Les gouvernements tirent des revenus de tous genres de différentes formes de capital (immobilisations, capital humain [c.-à-d. l'impôt sur le revenu des particuliers et les taxes à la consommation], capital social, potentiel hydrologique, forêts), qui sont toutes sujettes à une certaine dépréciation, tout comme les ressources du sous-sol. Les revenus des ressources non renouvelables peuvent être et sont utilisés afin d'offrir des services publics et de réduire le niveau des autres impôts et taxes.

Une province pourrait décider de convertir le flux fini de revenus tirés des ressources non renouvelables en un flux permanent équivalent en utilisant les instruments du marché financier ou des mécanismes comme les fonds du patrimoine. L'exclusion des revenus mis de côté dans de tels fonds pourrait être justifiée, puisqu'ils ne sont pas immédiatement disponibles pour financer des services. Toutefois, il n'est pas clair que même cette distinction sera valable, compte tenu de l'interchangeabilité des revenus et de la possibilité qu'une province puisse simultanément contracter des emprunts et mettre des revenus de côté dans un fonds.

Comment devrait-on mesurer la capacité fiscale des ressources naturelles?

Il convient d'utiliser une assiette fiscale de type RFR pour mesurer le montant qu'une province pourrait tirer de la source de revenus considérée, si elle appliquait le taux d'imposition national moyen. Dans le cas des ressources naturelles, les provinces tentent de s'approprier ou d'imposer la rente économique.

Qu'est-ce que la rente économique?

La rente économique est la différence entre le prix de vente d'un bien ou service et son coût de production, y compris le rendement normal du capital. Les ressources naturelles génèrent souvent une rente économique parce qu'il existe habituellement un cours mondial des produits de base et que le prix de revient des ressources naturelles est de beaucoup inférieur à ce cours pour certains producteurs, d'où la possibilité pour les gouvernements provinciaux de s'approprier la rente économique excédentaire.

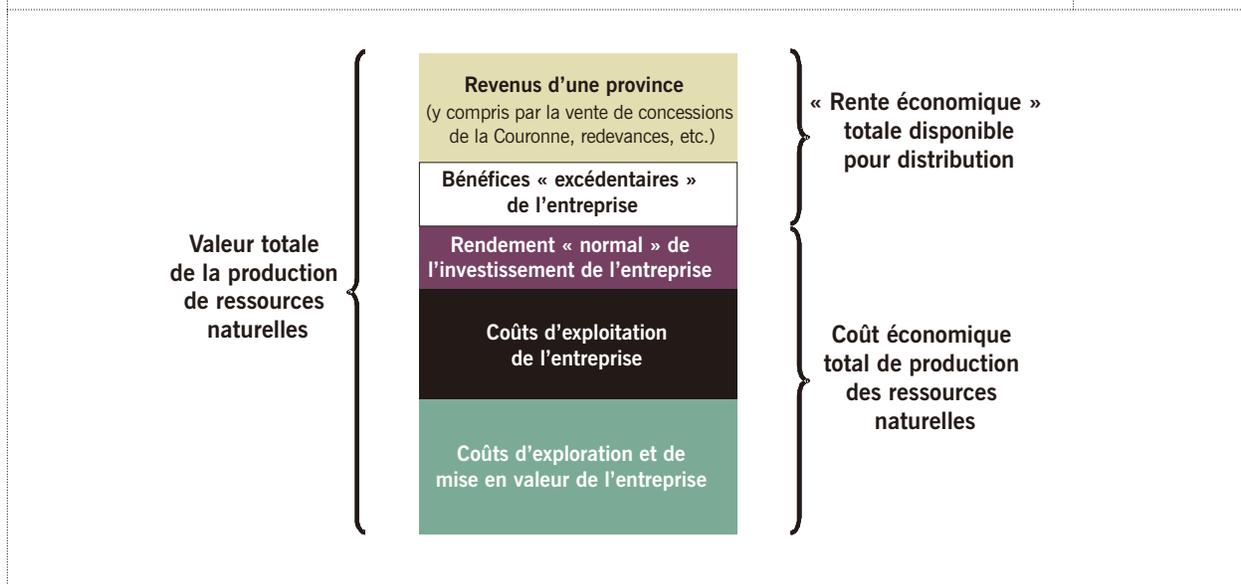
Pour que la production soit viable, la valeur des ressources naturelles doit au moins couvrir les coûts fixes initiaux d'exploration et de mise en valeur, y compris les coûts des inévitables « puits secs », les frais d'exploitation à engager pour mettre en marché les ressources et un rendement normal pour les investisseurs. Ensemble, ces éléments constituent le coût économique de production de la ressource.

La valeur excédentaire est la rente économique que peuvent se partager le propriétaire des ressources (c.-à-d., la province) et les producteurs.

La Figure 1 illustre la façon dont la valeur totale des ressources naturelles produites dans une province est répartie entre les divers intervenants économiques.

ANNEXE 7

FIGURE 1 – Exemple de répartition de la valeur de la production de ressources naturelles selon les utilisations finales



Les différences dans la nature des ressources naturelles, y compris l'emplacement et les facteurs géologiques propres à un lieu, se traduisent par des écarts importants et systématiques au chapitre des coûts économiques de production et par des niveaux de rente très différents. Par exemple, le coût de production diffère pour chaque dollar de production, il varie grandement entre les producteurs et entre les secteurs de ressources (p. ex., selon que l'on considère des gisements de pétrole et de gaz à rente élevée ou des carrières de gravier à faible rente) ou même dans un secteur (p. ex., entre le pétrole conventionnel et celui des sables bitumineux), de même qu'entre les provinces (certaines disposent de pétrole qui coûte moins cher à extraire).

Pratiques fiscales des provinces

Pour percevoir la rente des ressources naturelles, les provinces utilisent des structures d'imposition qui tiennent compte des différents niveaux de rente attribuables à l'emplacement et aux facteurs géophysiques. De plus, les systèmes fiscaux tentent de tenir compte de la forte volatilité des cours des produits de base, de la difficulté de connaître avec exactitude l'importance réelle d'un gisement et des variations notables de la rentabilité pendant les diverses étapes du cycle de vie d'un gisement. En raison de ces facteurs, le cadre conceptuel illustré à la Figure 1 se traduit généralement par des mécanismes fiscaux très complexes grâce auxquels les provinces s'efforcent de capter les rentes économiques.

Les systèmes de redevances sont souvent le principal moyen utilisé pour capter la rente économique. Ils varient selon la nature de la ressource (p. ex., selon la sorte de pétrole, de gaz ou de minéral) et s'appliquent généralement à la valeur de la production. Ils peuvent aussi varier en fonction des cours des produits de base, du volume de production de gisements particuliers, du stade de production, de la propriété (p. ex., production provenant de concessions de terres de la Couronne par opposition aux terres franches) et des coûts d'exploration et de mise en valeur.

ANNEXE 7

En outre, les provinces exploitent la rente par :

- Les ventes aux enchères de permis d'exploration sur les terres de la Couronne
- Des dispositions propres au secteur des ressources naturelles dans le régime de l'impôt des sociétés
- Les versements effectués par les sociétés d'État engagées dans l'exploitation des ressources naturelles.

Mesure de la capacité fiscale dans le Programme de péréquation

Le RFR comprend actuellement 14 assiettes fiscales pour mesurer la capacité des provinces de tirer des revenus des ressources naturelles. La plupart utilisent la valeur de la production comme assiette fiscale et, à cet égard, reproduise un élément important mais tout à fait fondamental des régimes de redevances et de droits de coupe. L'utilisation de la valeur dans l'assiette fiscale de la péréquation signifie que, par exemple, une province qui exploite 20 % de la valeur du bois en grumes au Canada est censée disposer de 20 % de la capacité fiscale totale des provinces au titre des droits de coupe. De même, une province qui extrait 20 % du gaz naturel en valeur est censée posséder 20 % de la capacité fiscale relative au gaz naturel.³

Cette méthode est, au mieux, une approximation extrêmement grossière de la rente économique captée par les provinces. Chose plus importante encore, elle ne tient pas compte de structures de coûts qui diffèrent selon les provinces et les producteurs. Par exemple, l'assiette fiscale de la péréquation suppose implicitement que le coût d'exploitation d'un dollar de pins de petite taille et difficiles d'accès dans une province est identique à celui de grands cèdres facilement accessibles dans une autre province, alors que les droits de coupe sont établis en fonction de facteurs de ce genre. Par conséquent, les assiettes fiscales de la péréquation ne reflètent pas fidèlement les différences de rente économique que peuvent exploiter les provinces.

Dans le cadre du Programme de péréquation actuel, on tente de tenir compte de ces coûts différents en subdivisant les assiettes fiscales selon les ressources qui ont des structures de coûts similaires. Par exemple, on a créé une assiette fiscale distincte pour le pétrole lourd pour tenir compte du fait que le coût de production d'un dollar de pétrole lourd est plus élevé que celui d'un dollar de pétrole conventionnel (et que, par conséquent, chaque dollar de production génère une rente économique inférieure). Il s'agit là encore d'une approximation grossière, vu que les coûts varient non seulement selon les types de pétrole, mais aussi selon les exploitations de pétrole lourd dans les diverses provinces.

La formule actuelle ne tient pas compte non plus d'autres aspects de la rente économique tels que la forte volatilité des cours des produits de base, la difficulté de connaître avec exactitude l'importance réelle d'un gisement et les variations notables de la rentabilité pendant les diverses étapes du cycle de vie d'un gisement. Ces facteurs entrent tous en ligne de compte lorsque les provinces tirent des revenus des ressources naturelles à l'aide de tout leur assortiment de pratiques fiscales.

Par exemple, pour faire face à cette incertitude, comme nous l'avons expliqué précédemment dans l'annexe, les provinces recourent aux ventes aux enchères pour accorder des permis d'exploration sur les terres de la Couronne. Même si les revenus réels perçus par les provinces sont basés sur un certain nombre de facteurs complexes, dont des

³ Les exemples du bois en grumes et du gaz naturel sont tous les deux quelque peu simplifiés à des fins d'illustration. L'assiette fiscale des ressources forestières, par exemple, est basée en fait sur la valeur du bois en grumes, des billons, du bois à pâte, du bois de chauffage, du bois de foyer et d'autres bois ronds de résineux, alors que les revenus comprennent les droits de coupe et un éventail d'autres droits forestiers.

ANNEXE 7

hypothèses sur les prix futurs et la taille des gisements non encore exploités, on suppose dans le système actuel qu'une province qui possède 20 % de la capacité fiscale relative à la production de pétrole et de gaz a la capacité de percevoir 20 % des revenus provenant des terres de la Couronne. Il s'agit manifestement là d'une mesure inexacte de la capacité d'une province de percevoir des revenus au moyen de la vente aux enchères de permis d'exploration.

Autres méthodes de mesure de la capacité fiscale

Une façon bien meilleure de mesurer la capacité fiscale relative aux ressources naturelles consisterait à faire la péréquation de l'ensemble des revenus des ressources dans le cadre d'une assiette fiscale unique visant à mesurer la rente économique générée par la totalité des ressources naturelles d'une province. En d'autres termes, il s'agirait de créer une assiette fiscale fondée sur la rente économique. Cette méthode a un précédent : on a créé l'assiette fiscale des ressources minérales en 1999 en combinant plusieurs assiettes fiscales en une seule, qui visait à établir une valeur approchée de la rente en utilisant une mesure de la rentabilité dans le secteur. Malheureusement, en raison de problèmes conceptuels et de données, la mesure de la rentabilité utilisée pour l'assiette fiscale des ressources minérales n'a pas donné de bons résultats, produisant des chiffres qui n'étaient pas conformes aux revenus perçus.

Une autre méthode consisterait à utiliser comme assiette fiscale une mesure globale de la valeur de la production dans tous les secteurs des ressources naturelles d'une province (c.-à-d., créer une assiette fiscale fondée sur le PIB des ressources naturelles). Cette méthode serait beaucoup plus grossière qu'une méthode de calcul de la rente, mais elle serait probablement moins exigeante en données.

Avis du Groupe d'experts au sujet de la mesure de la capacité fiscale liée aux revenus des ressources naturelles

Le Groupe d'experts estime que la méthode utilisée actuellement pour mesurer la capacité de tirer des revenus des ressources naturelles doit être modifiée fondamentalement. Les 14 assiettes fiscales sont complexes et ne tiennent pas bien compte de la multitude de facteurs qui déterminent la capacité d'une province de tirer des revenus des ressources naturelles.

Les solutions de rechange au RFR, comme la rente économique ou le PIB du secteur des ressources naturelles, méritent un examen plus approfondi. Toutefois, le Groupe d'experts est d'avis que, en raison de lacunes sur le plan des données et de problèmes conceptuels, il serait extrêmement difficile, voire impossible, de créer une assiette fiscale fiable au titre de la rente économique liée à l'ensemble des ressources naturelles. De plus, il faudra du temps, peut-être des années, avant qu'une méthode raisonnablement fiable puisse être conçue et mise en œuvre.

En attendant, le Groupe d'experts recommande d'utiliser les revenus réels. Si toutes les provinces exploitent autant que possible la rente disponible, il n'est pas nécessaire d'utiliser une structure de RFR pour estimer le montant qu'une province pourrait percevoir si elle appliquait les taux d'imposition moyens. Les revenus réels seraient une mesure exacte et juste de la capacité fiscale. De l'avis du Groupe d'experts, l'hypothèse voulant que les provinces s'efforcent de maximiser les revenus qu'elles tirent des rentes relatives aux ressources naturelles est fort raisonnable.

L'utilisation des revenus réels serait non seulement un mode de mesure plus exact que la méthode actuelle, mais aussi une façon de simplifier grandement le Programme et de faciliter le traitement administratif de tous les revenus tirés des ressources naturelles.

ANNEXE 7

L'utilisation des revenus réels suscite une grande préoccupation, à savoir qu'elle pourrait dissuader les provinces d'exploiter les rentes relatives aux ressources naturelles parce qu'elles verraient diminuer le montant qui leur est versé au titre de péréquation quand les revenus qu'elles tirent des ressources augmenteraient (et vice versa). Le Groupe d'experts estime que l'utilisation d'un taux d'inclusion de 50 % et d'un décalage de deux ans, assorti d'une moyenne mobile sur trois ans, permettrait de répondre à cette préoccupation. Une province qui déciderait de réduire ses taux de redevances, par exemple, devrait généralement attendre cinq ans pour voir ses paiements de péréquation augmenter dans la même mesure. La péréquation ne compenserait en général qu'à 50 % la réduction du revenu tiré des ressources naturelles. Grâce à cette structure, les provinces devraient continuer de maximiser les revenus qu'elles tirent des rentes liées aux ressources naturelles.

Avis du Groupe d'experts sur l'hydroélectricité

La mesure de la capacité fiscale relative à l'hydroélectricité mérite une attention particulière. Les provinces possédant des ressources hydroélectriques considérables ont généralement choisi de les mettre en valeur et de les distribuer par l'entremise de sociétés d'État. Elles ont également décidé dans bien des cas de fournir l'électricité à leurs résidents à un tarif voisin du prix coûtant, distribuant ainsi une bonne partie de la rente économique directement à leurs résidents sous forme de prix inférieurs plutôt que de capter la rente sous forme de revenus publics.

Selon le RFR actuel, les revenus provinciaux de l'hydroélectricité sont pris en compte dans deux assiettes fiscales, selon la forme qu'ils revêtent. Les frais d'utilisation du potentiel hydrologique entrent dans l'assiette fiscale de la location d'énergie hydroélectrique. Les paiements des sociétés d'État provinciales œuvrant dans la production et la distribution hydroélectriques sont traités aux fins de la péréquation comme étant des revenus d'entreprise. En raison de son contrôle direct, une province peut faire en sorte que ses revenus de l'hydroélectricité soient comptabilisés dans les deux assiettes fiscales de telle façon que la production d'hydroélectricité réduise le moins possible ses droits de péréquation.

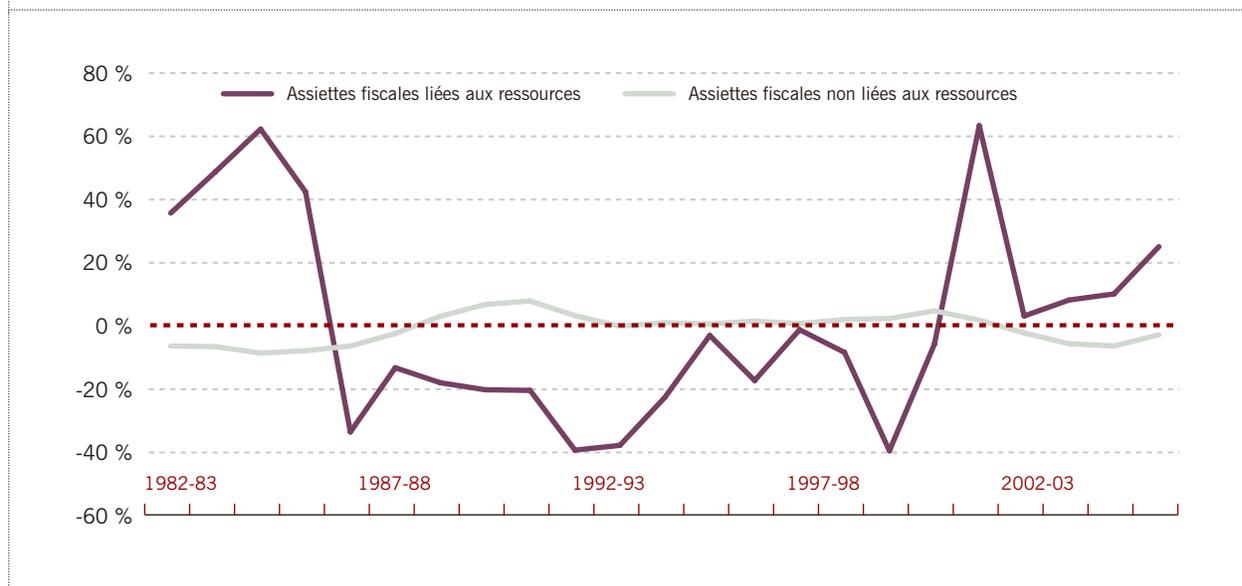
Si l'on créait ultérieurement une assiette fiscale fondée sur la rente globale découlant des ressources provinciales, les rentes hydroélectriques devraient être calculées et réparties, qu'elles soient laissées entre les mains des consommateurs d'hydroélectricité ou qu'elles reviennent au gouvernement provincial. Cela serait cependant difficile et controversé. Le Groupe d'experts ne recommande pas l'adoption d'une telle approche. Il recommande toutefois d'uniformiser quelque peu les règles du jeu en incluant les paiements aux gouvernements des sociétés d'État œuvrant dans l'exploitation et la mise en valeur des ressources naturelles dans les revenus tirés des ressources, plutôt que de les traiter comme des revenus d'entreprise aux fins de la péréquation.

Comment la péréquation devrait-elle tenir compte de la volatilité des revenus des ressources naturelles?

La Figure 2 montre que la volatilité annuelle de la capacité fiscale liée aux ressources naturelles, telle qu'elle est mesurée (selon le RFR et l'inclusion intégrale), est beaucoup plus importante que celle des autres catégories de revenus provinciaux.

ANNEXE 7

FIGURE 2 – Volatilité des assiettes fiscales liées aux ressources naturelles et des autres assiettes fiscales (variation en pourcentage par rapport à la tendance, 1982-1983 à 2004-2005)



Cette volatilité résulte surtout de la fluctuation des cours mondiaux des produits de base, mais elle reflète également la multiplicité des types de revenus tirés des ressources naturelles (p. ex., revenus des enchères, redevances, etc.), qui produisent une capacité fiscale différente selon les années. Elle peut entraîner des fluctuations importantes et imprévisibles des droits de péréquation, ce qui complique le processus de planification budgétaire des provinces. Que les assiettes fiscales du RFR soient conservées ou remplacées par une autre mesure, la volatilité des paiements de péréquation continuera de se faire sentir, à moins que de nouveaux mécanismes ne soient mis en place.

Avis du Groupe d'experts au sujet de la réduction de la volatilité

Le Groupe d'experts recommande l'adoption d'une moyenne mobile sur trois ans pour la péréquation de la totalité des revenus. L'annexe 8 traite plus en détail des questions de stabilité et de prévisibilité. Cette recommandation devrait grandement contribuer à lisser les revenus des ressources naturelles pris en compte dans la formule de péréquation et à atténuer la volatilité connexe des paiements. Un mécanisme de lissage sera particulièrement important si l'on adopte une norme des 10 provinces qui comprend 50 % de la capacité fiscale liée aux ressources naturelles de l'Alberta, laquelle est variable.

Le Groupe d'experts a examiné l'option d'utiliser, pour les revenus des ressources naturelles, une moyenne mobile de durée plus longue que celle prévue pour les autres assiettes fiscales. Il a cependant conclu que le gain de stabilité ainsi obtenu ne compensait généralement pas le surcroît de complexité qui en résultait, ni la réduction de la capacité de réaction du Programme à la fluctuation des revenus autonomes.

Annexe 8 : Amélioration de la prévisibilité et la stabilité

Le Groupe d'experts a expressément pour mandat de recommander des façons d'améliorer la prévisibilité et la stabilité du Programme de péréquation.

Le Groupe d'experts a discuté de ces questions avec les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, ainsi qu'avec des universitaires. Nous avons entendu exprimer deux préoccupations récurrentes, particulièrement par les provinces. Premièrement, le système basé sur une formule qui était utilisé avant l'instauration du nouveau cadre en octobre 2004 n'était pas très prévisible. Il était difficile de savoir à l'avance si les paiements de péréquation allaient augmenter ou diminuer, et dans quelle mesure, au cours d'un exercice ou d'un exercice à l'autre. Deuxièmement, les paiements de péréquation étaient instables, accusant souvent de fortes variations durant un exercice et d'un exercice à l'autre.

Pour l'examen de ces questions, le Groupe d'experts s'est concentré sur deux aspects du Programme de péréquation : le système complexe d'estimation et de paiement des droits et l'absence de mécanisme de lissage (d'établissement de moyenne) propre à réduire la variabilité de ces derniers d'un exercice à l'autre. La présente annexe traite en détail de la façon dont le Groupe d'experts a étudié ces aspects du Programme.

Système d'estimation et de paiement

La formule de péréquation actuelle repose sur un système complexe d'estimation et de paiement des droits qui rend ces derniers instables et difficiles à prévoir.

Le processus s'amorce en avril, au début de l'exercice. Le gouvernement fédéral commence à verser aux provinces des paiements bimensuels qui sont basés sur sa première estimation officielle des droits de péréquation à l'égard de cet exercice. Ces paiements sont ensuite révisés durant tout l'exercice. La deuxième estimation officielle est établie en octobre et la troisième, en février. Ces estimations tiennent compte des dernières données connues (p. ex., revenus des provinces, ventes, population).

À la fin de l'exercice, une province aura reçu le montant intégral auquel elle a droit pour cet exercice, en fonction des dernières données connues, mais le processus est loin d'être terminé. Le gouvernement fédéral révisé le droit au titre de l'exercice en question lorsqu'il est en possession de nouvelles données, en octobre et en février, ce qui donne lieu à une quatrième, à une cinquième, à une sixième et à une septième estimation, puis à un calcul final (la huitième), trois ans et demi après la première. À chaque nouvelle estimation, le gouvernement fédéral fait des paiements additionnels si les données révèlent que les droits auraient dû être plus élevés ou recouvre les paiements en trop aux provinces si la dernière estimation indique que les droits sont en fait plus faibles. La Figure 1 illustre le fonctionnement de ce processus.

Étant donné qu'il faut presque quatre ans pour établir le montant définitif des droits de péréquation se rapportant à un exercice donné, lorsque de nouvelles estimations sont publiées, les paiements peuvent être révisés au titre de quatre exercices en même temps. Par exemple, en octobre 2003, six mois après que la plupart d'entre elles avaient présenté leurs budgets annuels, les provinces ont été informées :

- Des droits révisés et d'un calendrier de versement des droits de 2003-2004, en fonction des données de la deuxième estimation
- Des paiements additionnels ou des recouvrements de droits de 2002-2003, à la lumière de la quatrième estimation

ANNEXE 8

- Des paiements additionnels ou des recouvrements de droits de 2001-2002 basés sur la sixième estimation
- Des paiements additionnels ou des recouvrements de droits de 2000-2001, d'après le calcul final (la huitième).

FIGURE 1 – Estimations, paiements et recouvrements (selon la formule actuelle de péréquation)

Au cours d'un exercice donné (exercice t), des paiements bimensuels sont effectués en fonction des 1^{re}, 2^e et 3^e estimations officielles relatives à cet exercice. On y effectue également tout paiement supplémentaire ou recouvrement de montants versés en trop à l'égard de l'exercice t-1 (à la lumière des 4^e et 5^e estimations relatives à l'exercice t 1), de l'exercice t-2 (selon les 6^e et 7^e estimations relatives à l'exercice t-2) et de l'exercice t-3 (d'après le calcul final relatif à l'exercice t-3).

Estimations, paiements et recouvrements durant l'exercice t :

À l'égard de :	L'exercice t	L'exercice t-1	L'exercice t-2	L'exercice t-3
	À l'égard de l'exercice t, 24 paiements (2 par mois) sont effectués durant l'année. Le montant de chaque paiement est basé initialement sur la 1 ^{re} estimation officielle. Le montant bimensuel est rajusté lors des 2 ^e et 3 ^e estimations officielles. À la fin de l'exercice, chaque province aura reçu un montant exactement égal à ses droits selon la 3 ^e estimation officielle.	À l'égard de l'exercice t-1, les paiements ou recouvrements de rajustement sont effectués selon les 4 ^e et 5 ^e estimations officielles. Si la 5 ^e estimation révèle qu'il faut effectuer un recouvrement, celui-ci peut (sur demande de la province) être reporté à l'exercice suivant.	À l'égard de l'exercice t-2, les paiements ou recouvrements de rajustement sont effectués selon les 6 ^e et 7 ^e estimations. Si la 7 ^e estimation révèle qu'il faut effectuer un recouvrement, celui-ci peut être reporté à l'exercice suivant. Les recouvrements consécutifs à la 5 ^e estimation et liés à l'exercice t-2 (5 ^e estimation de l'exercice précédent) qui ont été reportés à l'exercice courant sont aussi recouverts.	À l'égard de l'exercice t-3, les paiements ou recouvrements de rajustement sont effectués selon le calcul final. Les recouvrements consécutifs à la 7 ^e estimation et liés à l'exercice t-3 (7 ^e estimation de l'exercice précédent) qui ont été reportés à l'exercice courant sont aussi recouverts.
avril	1			
mai				
juin				
juillet				
août				
septembre	2	4	6	Final
octobre				
novembre				
décembre				
janvier				
février	3	5	7	
mars				

ANNEXE 8

Même si certaines années les nouvelles données ne donnaient pas lieu à d'énormes variations des droits, d'autres années les provinces (et le gouvernement fédéral) pouvaient subir des changements majeurs. De nouvelles données (p. ex., économiques, démographiques ou les données révisées) pouvaient entraîner des révisions sensibles, à la hausse ou à la baisse, des droits au titre des quatre exercices.

On peut comprendre que certaines provinces se soient dites préoccupées par le fait que ce système d'estimation et de paiement rend leur planification budgétaire très difficile, parce que les droits sont à la fois volatiles et imprévisibles. Par exemple, la province qui apprend, la veille du dépôt de son budget, qu'elle doit un important montant en raison d'un trop-payé notable au titre de la péréquation d'il y a trois ans se retrouve dans une situation financière difficile qui fait planer davantage d'incertitude sur sa planification budgétaire.

Comme le processus de révision des estimations pouvait donner lieu à d'importants recouvrements, on a décidé à la fin des années 1970 que les paiements en trop de montant élevé seraient recouverts sur un certain nombre d'années, plutôt qu'immédiatement après la publication d'une nouvelle estimation. Cet allègement de trésorerie était utile lorsque les provinces utilisaient la comptabilité de caisse. Cependant, elles ont maintenant adopté dans une large mesure la comptabilité d'exercice intégrale ou modifiée, de sorte que c'est la modification des droits (et non des paiements) qui importe dans leur budget.

Évaluation du système d'estimation et de paiement par le Groupe d'experts

Le Groupe d'experts est conscient que le principe qui sous-tend le système à huit estimations est de faire en sorte que les droits pour l'exercice en cours soient basés sur les données les plus récentes (première estimation), ce qui entraîne la révision des estimations quand on dispose de données plus exactes. Toutefois, de l'avis du Groupe d'experts, cette méthode ne permet pas d'établir un équilibre approprié entre l'utilisation des données les plus à jour (qui devraient refléter la situation économique actuelle) et la mise en œuvre d'un système qui soit suffisamment prévisible et stable pour la planification budgétaire des gouvernements. Cette instabilité est particulièrement préoccupante lorsque la péréquation constitue une importante proportion des revenus totaux d'une province.

Le Groupe d'experts estime que la méthode utilisée actuellement pour établir les droits et les paiements de péréquation devrait être remplacée par une méthode assurant une seule estimation, un seul calcul des droits et un seul paiement. En d'autres termes, les droits des provinces pour un exercice devraient être établis à l'aide d'une seule estimation, et les paiements devraient être fondés sur cette estimation, sans révisions ni rajustements ultérieurs. Ainsi, une fois qu'auraient été annoncés les droits pour un exercice, les provinces pourraient amorcer leur planification financière avec confiance, en sachant que leurs droits ne seront pas révisés.

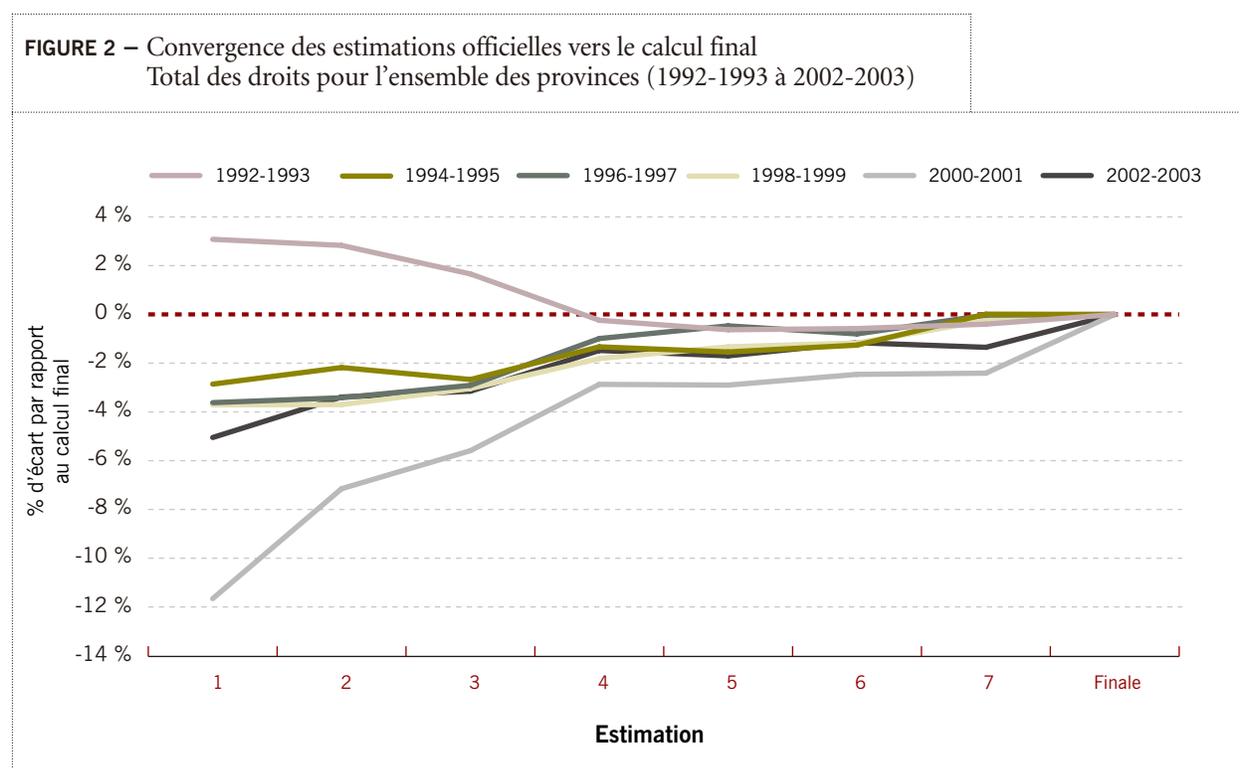
Cette méthode serait aussi beaucoup plus simple, plus transparente et propre à améliorer la reddition de comptes aux Canadiens. Chaque fois que la péréquation a donné lieu à des désaccords, les Canadiens ont dû composer avec des affirmations contradictoires du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux au sujet de l'augmentation ou de la diminution des paiements d'une province particulière. Selon le système recommandé par le Groupe d'experts, grâce à l'estimation annuelle unique, les paiements de péréquation de chaque province bénéficiaire seraient clairs et définitifs.

Le défi que pose la conception d'un système de ce genre réside dans l'utilisation, pour l'estimation unique, de données qui soient les plus à jour possible, mais aussi suffisamment fiables pour servir de base aux importants transferts fédéraux au titre de la péréquation. De l'avis du Groupe d'experts, les données utilisées pour les trois premières

ANNEXE 8

estimations ne sont pas suffisamment fiables, et elles sont simplement trop provisoires pour refléter avec exactitude la situation économique du moment. Elles entraînent d'importantes révisions des droits. Les données utilisées pour les cinq dernières estimations, par contre, sont beaucoup plus fiables et permettent d'estimer de façon plus exacte les droits de péréquation finales.

La Figure 2 montre dans quelle mesure chaque estimation s'écarte du calcul final, sur une période de dix ans.



Compte tenu de l'inexactitude des données provisoires qui servent à établir les trois premières estimations – et de l'instabilité que cela crée – le Groupe d'experts estime que ces estimations ne devraient pas être utilisées. Il recommande plutôt que la méthode assurant une seule estimation, un seul calcul des droits et un seul paiement fasse appel à des données décalées, qui sont beaucoup plus exactes et stables.

L'utilisation de données décalées signifie que les droits de péréquation seraient basés sur la conjoncture économique antérieure. Le Groupe d'experts est d'avis que cette légère perte de sensibilité est compensée par l'amélioration de la stabilité et de la prévisibilité qui découlerait de l'utilisation d'une estimation unique fiable, non assujettie à des révisions ultérieures. Il convient d'ailleurs de mettre en contexte cette légère perte de sensibilité : les trois premières estimations du système à huit estimations ne reflétaient elles-mêmes pas très bien la conjoncture économique du moment. Les données étaient tout simplement trop provisoires pour donner une idée exacte de la capacité fiscale liée à l'exercice en cours.

Absence de mécanisme de lissage

Outre qu'elle entraînait des estimations multiples des droits de péréquation d'un exercice donné, la formule de péréquation utilisée avant 2004-2005 ne comportait pas de mécanisme de lissage visant à atténuer l'instabilité d'un exercice à l'autre¹. Les effets du cycle économique, les révisions soudaines de données ou les fluctuations des cours des produits de base se répercutaient sur les paiements dès que les statistiques connexes étaient prises en compte dans la formule. Les paiements tenaient donc compte des dernières données, mais cela avait un prix : les droits pouvaient changer sensiblement d'un exercice à l'autre, et il arrivait souvent qu'on ne puisse pas prévoir ces changements.

Le Groupe d'experts a noté que d'autres programmes de péréquation, comme celui de l'Australie, comportent des moyennes mobiles pour atténuer les fluctuations et réduire l'instabilité des droits d'une année à l'autre. Les mécanismes de lissage (où les droits sont basés sur la moyenne de la capacité fiscale observée sur un certain nombre d'années) retardent la réaction du Programme à la détérioration ou à l'amélioration de la situation fiscale. Ils améliorent toutefois la prévisibilité et la stabilité, car les droits sont rajustés graduellement quand la conjoncture économique évolue et que les données changent. Les provinces bénéficiaires sont ainsi mieux en mesure de planifier leurs finances.

Le choix de la moyenne mobile pertinente repose en fin de compte sur l'équilibre qu'il convient d'établir entre les objectifs. Une moyenne mobile de longue durée, comme celle basée sur la capacité fiscale moyenne observée au cours des 10 dernières années, assurerait une stabilité et une prévisibilité considérables, mais le système aurait alors une très faible capacité de réaction à l'évolution de la conjoncture économique. Une moyenne mobile de courte durée se traduirait par une meilleure capacité de réaction aux nouvelles données, mais aussi par plus d'instabilité.

Évaluation du Groupe d'experts

À la lumière des discussions et des recherches, le Groupe d'experts recommande d'adopter une méthode assurant une seule estimation, un seul calcul des droits et un seul paiement, méthode qui, combinée à une moyenne mobile sur trois ans, créerait un système plus prévisible et plus stable, tout en maintenant une capacité de réaction appropriée.

Une méthode assurant une seule estimation, un seul calcul des droits et un seul paiement permettrait de simplifier radicalement le système de paiement et d'éliminer l'imprévisibilité et l'instabilité causées par le système à huit estimations. La simplicité de cette méthode permettrait aussi d'accroître sensiblement la transparence du programme, en établissant clairement le montant auquel une province aurait droit chaque année au titre de péréquation.

L'estimation unique devrait être basée sur une moyenne mobile sur trois ans, décalée de deux ans. Par exemple, pour les droits de l'exercice 2007-2008, les paiements devraient être basés sur une estimation unique établie à l'aide des données relatives à 2005-2006, à 2004-2005 et à 2003-2004, pondérées respectivement comme suit : 50 %, 25 % et 25 %. La pondération recommandée accorde plus d'importance à la dernière année entrant dans la moyenne mobile afin de maintenir la capacité de réaction du système. Le décalage des données, conjugué à la moyenne mobile pondérée sur trois ans, rendrait les paiements plus prévisibles et plus stables, en atténuant d'environ 25 % les fluctuations de paiements annuels.

¹ Une moyenne mobile sur trois ans était prévue par la loi lors du renouvellement de la péréquation en 2004, mais elle n'a jamais été mise en place parce que cette loi a été remplacée par le nouveau cadre en octobre 2004.

ANNEXE 8

Le Groupe d'experts propose que le gouvernement fédéral consulte les provinces afin de déterminer le moment le plus opportun pour annoncer les droits relatifs à un exercice. Selon le système proposé, le gouvernement fédéral pourrait annoncer les droits pour 2007-2008 au cours de l'automne 2006, en se basant sur les données connues à ce moment-là. Cela accorderait aux provinces la certitude voulue pour préparer leurs budgets à venir. Le gouvernement fédéral pourrait également attendre jusqu'à ce qu'il ait à sa disposition de meilleures données un peu plus à jour, soit au début de 2007.



Annexe 9 : Indicateurs factuels de disparités fiscales

Portée des indicateurs pour évaluer l'aide fédérale en matière de péréquation

Le Groupe d'experts a pour mandat de donner des conseils au sujet des « mesures agrégées fondées sur les données empiriques de l'évolution des disparités financières entre les provinces [...] pour fournir de l'information aux gouvernements et aux citoyens et contribuer aux réévaluations futures du niveau global d'aide fédérale en matière de péréquation ».

Pour déterminer l'information qui serait la plus pertinente à cette fin, le Groupe d'experts a dû se pencher sur la portée des indicateurs qui seraient appropriés compte tenu de l'objet de la péréquation.

Les indicateurs pourraient avoir une portée relativement étroite pour permettre aux Canadiens de juger si le Programme de péréquation apporte un soutien fiscal adéquat pour mettre des provinces en mesure « d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables », conformément à l'engagement énoncé au paragraphe 36(2) de la Constitution. Des indicateurs de portée étroite permettraient de déterminer si la péréquation contribue à réduire les disparités fiscales entre les gouvernements provinciaux, de sorte qu'ils puissent offrir des services comparables à des niveaux d'imposition comparables, s'ils choisissent d'adopter des politiques similaires.

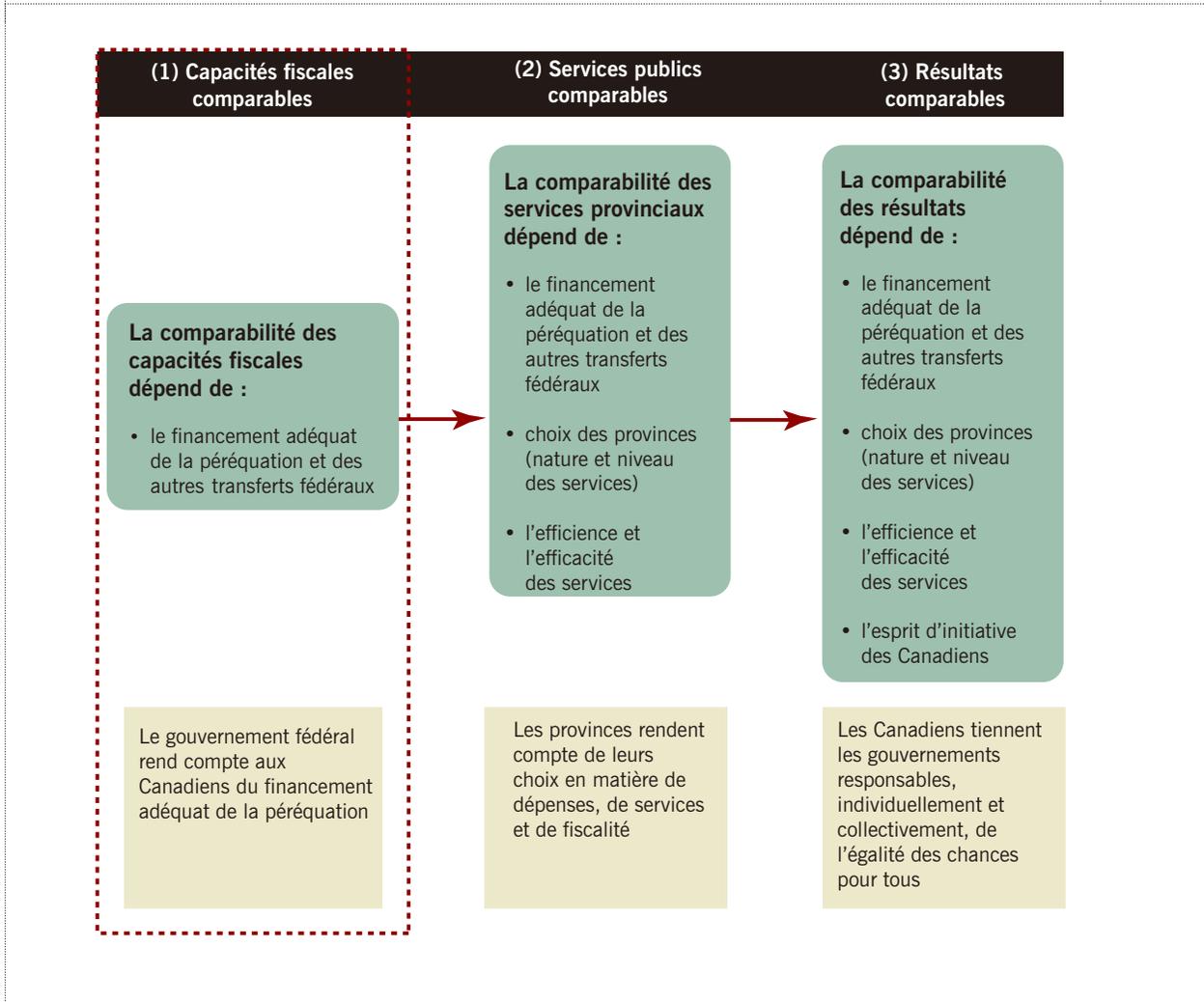
Des indicateurs plus larges permettraient aux Canadiens de déterminer si la péréquation donne lieu à des services publics comparables, à des niveaux d'imposition sensiblement comparables. Ils permettraient de savoir si les provinces fournissent des services similaires dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux, entre autres domaines de dépense.

Des indicateurs encore plus larges permettraient d'évaluer la comparabilité des résultats produits par les programmes et les services provinciaux qui sont financés en partie par la péréquation. Ces types d'indicateurs pourraient montrer si la péréquation produit des résultats similaires dans des domaines comme l'état de santé de la population, son niveau d'instruction ou les revenus dans les différentes provinces.

Ces trois points de vue très différents sont illustrés à la Figure 1.

De l'avis du Groupe d'experts, les indicateurs les plus larges sont intéressants, mais ils vont bien au-delà de l'objectif de la péréquation. Ils supposent qu'il existe un lien direct entre la péréquation et la comparabilité des services et des résultats, alors qu'en fait la péréquation n'est qu'un des nombreux facteurs contribuant aux résultats. En réalité, la prestation des services publics et les résultats socio-économiques observés découlent d'une combinaison complexe de programmes et de choix fédéraux et provinciaux, de tendances sociales et économiques qui débordent largement le cadre de la péréquation et de facteurs moins tangibles comme l'esprit d'initiative et l'effort individuel.

FIGURE 1 – Portée des indicateurs permettant d'évaluer le soutien fédéral en matière de péréquation



ANNEXE 9

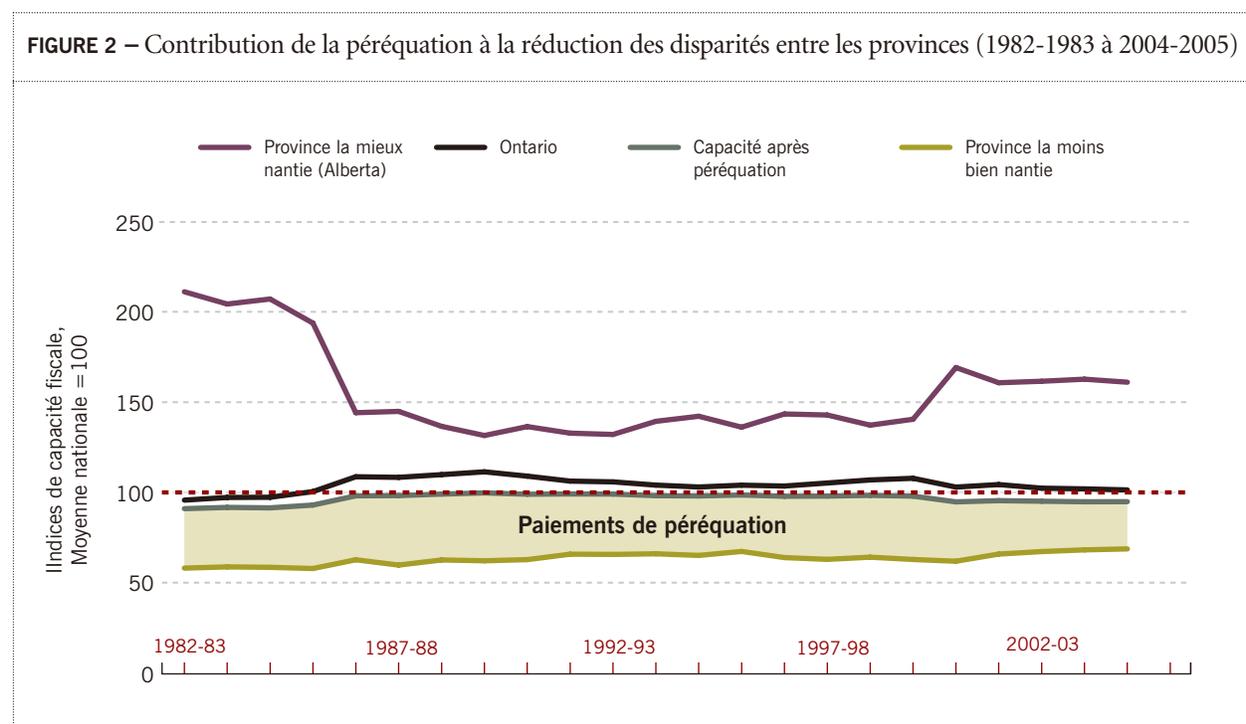
Le rattachement de péréquation à de grands indicateurs serait, de plus, incompatible avec l'esprit du fédéralisme canadien. La péréquation est un programme inconditionnel qui a pour objet de rendre possible (et non d'imposer) une relative comparabilité des services publics dans une fédération décentralisée, où les gouvernements provinciaux doivent rendre compte à leurs commettants des choix qu'ils font en matière de services publics et de fiscalité. Il incombe à la province, et à elle seule, de décider si elle veut offrir des services publics plus que comparables, moins que comparables ou sensiblement comparables. La péréquation devrait donner à une province les moyens d'opter pour la troisième solution, sans pour autant l'imposer.

Le Groupe d'experts estime donc que les indicateurs les plus pertinents sont ceux qui montrent si les paiements de péréquation contribuent à réduire les disparités fiscales entre les provinces, de sorte qu'elles puissent offrir des services sensiblement comparables à des niveaux d'imposition sensiblement comparables, si elles choisissent de le faire. De telles mesures sont conformes à la façon dont le Groupe d'experts voit l'objet du Programme de péréquation et les responsabilités respectives du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en vertu de la Constitution.

Évaluation du financement adéquat de la péréquation dans la réduction des disparités fiscales

Le Groupe d'experts estime que les disparités fiscales avant et après péréquation sont les indicateurs les plus importants pour évaluer l'efficacité du Programme de péréquation. Ces mesures peuvent être tirées directement de la formule de péréquation et, si la formule proposée par le Groupe d'experts est acceptée, elle devrait fournir une mesure très fidèle de la capacité fiscale.

La Figure 2 illustre l'utilisation de l'indicateur de capacité fiscale avant et après péréquation et montre dans quelle mesure la péréquation a permis de réduire les disparités fiscales depuis 1982-1983.



ANNEXE 9

On a observé au Canada des disparités fiscales importantes (et extrêmement variables) entre les provinces les moins bien nanties et les plus favorisées. La péréquation a généralement permis de réduire sensiblement ces écarts¹. Depuis 1982, elle a permis de relever la capacité fiscale de la province la moins bien nantie pour la faire passer d'un niveau situé entre 58 % et 68 % de la moyenne nationale à un niveau situé entre 91 % à 99,7 % de celle-ci.

La recommandation du Groupe d'experts d'adopter un système basé sur des principes et assorti de la norme des 10 provinces entraînerait automatiquement une réduction des disparités fiscales encore plus marquée qu'avec la norme des cinq provinces, en vigueur depuis 1982-1983.

Même si, de l'avis du Groupe d'experts, les indicateurs de capacité fiscale avant et après péréquation sont les plus utiles pour déterminer l'efficacité de péréquation, ils ne disent pas tout. Il est manifestement important pour les Canadiens de savoir combien chaque province reçoit au titre de péréquation et quelle importance le programme a par rapport à la taille de la province. Pour permettre aux Canadiens de mieux juger du financement adéquat et l'importance du Programme, on devrait présenter les droits de péréquation en proportion des revenus des provinces, de leurs dépenses de programme et d'autres mesures propres à mettre les droits de péréquation en contexte.

Les Canadiens doivent aussi savoir si le gouvernement fédéral a les moyens d'offrir un niveau de soutien donné. La présentation de la péréquation en proportion du produit intérieur brut (PIB), des dépenses de programme et des revenus fédéraux peuvent fournir d'importants renseignements à cet égard.

Enfin, des indications selon lesquelles certains gouvernements provinciaux s'écartent sensiblement de la norme au chapitre des dépenses, des revenus, de l'effort fiscal, du déficit ou du fardeau de la dette par habitant peuvent être le signe que la péréquation laisse à désirer. Par exemple, si une province dépense beaucoup moins que la moyenne nationale par habitant, affiche des niveaux d'imposition plus élevés ou supporte un fardeau de la dette beaucoup plus lourd, cela indique peut-être que la péréquation est insuffisante pour cette administration.

Évaluation du Groupe d'experts

La recommandation du Groupe d'experts d'adopter une norme des 10 provinces permettrait de revenir, dans le Programme de péréquation, à une méthode assortie d'une formule et de règles, ce qui contribuerait à ramener automatiquement les disparités fiscales à un niveau jugé acceptable par le Groupe d'experts. À cet égard, le retour à une formule (comparativement à l'arbitraire des niveaux de financement dans le nouveau cadre) rend moins nécessaire le recours à des indicateurs factuels de disparités fiscales (de la même façon qu'une chaudière dotée d'un thermostat dispense le propriétaire de vérifier régulièrement la température).

Il n'existe toutefois pas de formule parfaite, et l'existence de points de référence qui permettraient d'évaluer périodiquement le financement adéquat du Programme améliorerait la reddition de comptes publics et la transparence. De plus, si le gouvernement fédéral décidait qu'il ne peut pas se permettre d'adopter la norme des 10 provinces, les Canadiens devraient disposer de points de référence pour pouvoir évaluer la validité de la norme inférieure choisie.

¹ L'exception notable est la disparité fiscale entre l'Alberta et les autres provinces. L'adoption de la norme de l'Alberta, c'est-à-dire l'élimination totale de l'écart de capacité fiscale entre les provinces, se traduirait par un coût d'environ 150 milliards de dollars par année.

ANNEXE 9

Le Groupe d'experts recommande donc que le gouvernement fédéral recueille l'information nécessaire et fasse rapport chaque année au Parlement au sujet de plusieurs indicateurs clés, dont :

- La capacité fiscale par habitant des provinces, avant et après péréquation, sur une base annuelle et pluriannuelle.
- Les paiements de péréquation reçus par les provinces bénéficiaires en proportion de leurs revenus et de leurs dépenses de programme.
- Les paiements de péréquation en proportion du produit intérieur brut (PIB) national, ainsi que des dépenses et des revenus du gouvernement fédéral.
- D'autres mesures de l'évolution tendancielle des disparités fiscales, notamment de l'évolution de l'effort fiscal, de la capacité fiscale et des dépenses de programme dans les provinces.



Annexe 10 : Répercussions financières des recommandations du Groupe d'experts à titre illustratif

Le Groupe d'experts sait fort bien que les meilleures idées peuvent sembler intéressantes en théorie, mais que ce que les gens veulent vraiment savoir, c'est le résultat final : Quelles sont les répercussions combinées des recommandations du Groupe d'experts sur l'admissibilité d'une province à la péréquation? Le Groupe d'experts a donc effectué une analyse technique approfondie afin de pouvoir répondre à cette question primordiale; les résultats sont exposés dans la présente annexe.

Le Groupe d'experts a commencé par établir, à l'aide de sa formule, à combien s'élèverait le coût global du Programme de péréquation et comment ce montant serait réparti entre les diverses provinces en 2007-2008. Il a ensuite comparé les droits calculés en fonction de ses recommandations à ce que les provinces recevraient en 2007-2008 selon la formule renouvelée de 2004. Pour évaluer la robustesse de ces résultats, il a étendu la comparaison des deux formules aux exercices 2006-2007 et 2005-2006.

Le Groupe d'experts a aussi comparé les droits établis à l'aide de sa formule pour 2007-2008 à ce que les provinces devraient recevoir pour 2006-2007, aux termes du nouveau cadre.

Le Groupe d'experts a ensuite évalué dans quelle mesure les droits établis au moyen de sa formule varieraient selon différents scénarios de revenus du pétrole et du gaz, étant donné que les variations des prix des hydrocarbures peuvent avoir d'importantes incidences sur les droits. Enfin, il expose les répercussions financières de chacune de ses recommandations pour que le lecteur comprenne mieux pourquoi la formule du Groupe d'experts produit les résultats en question.

Même si les répercussions ont été analysées de façon approfondie, il faut être conscient que les simulations présentées dans cette annexe sont des calculs effectués à un moment bien précis, en fonction des renseignements connus en février 2006. Le coût réel du Programme de péréquation et la répartition des fonds entre les provinces selon la formule du Groupe d'experts varieront à mesure que les données seront mises à jour. Chose plus importante encore, les répercussions réelles de l'adoption des recommandations du Groupe d'experts vont varier au fil des années, parallèlement à l'évolution de l'économie des provinces et des disparités entre elles. Dans ce contexte, les répercussions présentées ici devraient être considérées comme une illustration des incidences possibles.

Droits de péréquation selon la formule du Groupe d'experts pour 2007-2008

Le Tableau 1 présente la capacité fiscale par habitant, avant péréquation, de chaque province, son droit de péréquation et sa capacité fiscale totale après péréquation, pour 2007-2008. Les calculs ont tous été effectués selon la formule du Groupe d'experts à l'aide des données de février 2006, pondérées comme suit : 50 % pour les données de 2005-2006 et 25 % pour 2004-2005 et 2003-2004, dans le cadre d'une moyenne mobile sur trois ans.

ANNEXE 10

	<i>En \$ par habitant</i>									
	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.
Capacité fiscale (selon la formule du Groupe d'experts)										
Avant péréquation	5 601	4 167	4 784	4 346	5 406	6 534	4 785	6 377	11 099	6 913
Péréquation	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0
Après péréquation	6 534	6 246	6 344	6 291	6 322	6 534	6 313	6 534	11 099	6 913

La première ligne montre qu'il existe d'importantes disparités de capacité fiscale entre les provinces avant péréquation¹. La deuxième ligne montre que les provinces ayant la capacité fiscale la plus faible bénéficient le plus de la péréquation par habitant, alors que les trois provinces les plus riches n'y ont pas droit. La dernière ligne montre que, après péréquation, les provinces bénéficiaires ont une capacité fiscale très similaire, mais non identique en raison de l'inclusion partielle des revenus des ressources naturelles.

La dernière ligne montre aussi l'incidence du plafond fiscal. Le Groupe d'experts estime que la péréquation ne devrait pas porter la capacité fiscale d'une province au-dessus de celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie. Il s'ensuit que la capacité fiscale de l'Ontario devient le plafond pour toutes les provinces bénéficiaires en 2007-2008. Le plafond toucherait Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan, afin que leur capacité fiscale globale après péréquation ne soit pas supérieure à celle de l'Ontario.

Le Tableau 2 présente les droits totaux de chaque province pour 2007-2008, en appliquant la formule du Groupe d'experts et en multipliant les droits par habitant par la population de chaque province.

	<i>Millions \$ / \$ Par Habitant</i>										
	T.-N.-et-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Les recommandations du Groupe d'experts pour 2007-2008											
Droits totaux	482	286	1 462	1 462	6 926	0	1 789	156	0	0	12 563
Droits par habitant	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0	

¹ Il est à noter que le tableau 1 montre la mesure de la capacité fiscale des provinces avant péréquation avec un taux d'inclusion de 100 % des revenus des ressources naturelles et comprend les paiements fournis par l'entremise des accords sur les ressources extracôtières. Les droits de péréquation sont nets, après plafonnement de la capacité fiscale. Voir la dernière section de la présente annexe pour plus de détails sur le plafonnement de la capacité fiscale.

Choix d'un scénario de référence aux fins de comparaison

Comment les droits calculés selon la formule du Groupe d'experts se comparent-ils à ceux établis selon la formule actuelle? Cela dépend de la formule que l'on considère comme étant le scénario de référence.

Scénario de référence possible	Observations
Renouvellement de la péréquation de 1999 (pour 1999-2004)	Adopté par le Parlement du Canada en mars 1999. Les paiements totaux et leur répartition sont déterminés au moyen d'une formule, à partir d'une norme des cinq provinces et d'un Régime fiscal représentatif (RFR).
Renouvellement de la péréquation de 2004 (pour 2004-2009)	Adopté par le Parlement du Canada en mars 2004, mais jamais mis en œuvre parce qu'il a été remplacé par le nouveau cadre, décrit ci-dessous. Les paiements totaux et leur répartition continuent d'être déterminés au moyen d'une formule, à partir d'une norme des cinq provinces, et varient selon la capacité fiscale des provinces par rapport à la norme. Changements importants apportés à la formule par rapport à 1999 : réforme notable de l'assiette fiscale des impôts fonciers; intégration de l'« impôt calculé sur le revenu » dans l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers; instauration d'une moyenne mobile sur trois ans assortie d'un décalage des données d'un an et d'un facteur de rajustement de 10 % pour tenir compte de la valeur actualisée des fonds. La moyenne mobile devait être instaurée progressivement sur quatre ans.
Nouveau cadre de la péréquation d'octobre 2004 (s'applique aux droits de 2004-2005 et	Au terme de la rencontre des premiers ministres du 26 octobre 2004, le Premier ministre du Canada a annoncé l'instauration du nouveau cadre, établi ensuite par voie législative. L'enveloppe globale de péréquation est maintenant fixe, sans égard à la de 2005-2006) formule (montant fixe), et sa répartition entre les provinces est basée sur une quasi-formule intérimaire, fruit d'un accord temporaire conclu par les premiers ministres. Pour établir les droits pour 2004-2005, on a appliqué la formule de 1999 aux données d'octobre 2004, puis on a ajouté un supplément correspondant à la part de droits de chaque province pour cette année-là. On a aussi appliqué une disposition plancher pour que les droits des provinces ne puissent être inférieurs aux estimations annoncées dans le budget fédéral de février 2004. Les droits pour 2005-2006 étaient basés sur la moyenne (50-50) de deux éléments : (a) la moyenne sur trois ans des parts de péréquation (un retard d'une année) selon la norme des cinq provinces appliquée à une enveloppe fixe; (b) les montants de péréquation basés sur une enveloppe fixe en fonction d'une moyenne sur trois ans des capacités fiscales (un retard d'une année).
Prolongation du nouveau cadre jusqu'en 2006-2007	Annoncée par le ministre des Finances du Canada, le 8 novembre 2005, mais non officialisée par voie législative. On prévoit d'étendre à 2006-2007 la méthode de répartition adoptée pour l'exercice précédent, en la mettant à jour à l'aide des données fiscales et économiques les plus récentes. Il n'a pas été proposé de modifier les niveaux de financement fixes établis dans le nouveau cadre d'octobre 2004.

ANNEXE 10

Les gouvernements provinciaux et les Canadiens vont naturellement vouloir savoir à combien chaque province aurait droit en 2007-2008 selon les recommandations du Groupe d'experts comparativement aux droits annoncés pour 2006-2007. Cela porte à croire que les répercussions financières pourraient être mesurées par rapport à ce que les provinces devraient recevoir selon la formule provisoire du nouveau cadre, prolongée et mise à jour en novembre 2005.

Toutefois, une telle comparaison ne dit pas tout. Elle mesure les répercussions par rapport à une répartition temporaire qui, aussi bien pour les premiers ministres du Canada et des provinces que pour les législateurs, n'a jamais été vue comme autre chose qu'une mesure temporaire, en attendant une solution plus permanente. La répartition prévue par le nouveau cadre ne repose sur aucun principe qui lui conférerait une valeur durable.

Le Groupe d'experts estime qu'il est plus pertinent et plus juste d'évaluer le retour à un Programme basé sur des principes et assorti d'une formule en le comparant au cadre de péréquation antérieur fondé sur une formule. De ce point de vue, le scénario de référence pourrait être soit la formule de 1999, soit celle de 2004 (qui a été adoptée mais n'a jamais été mise en œuvre).

Il manque dans la formule de 1999 d'importantes réformes (p. ex., l'assiette fiscale de l'impôt foncier résidentiel et les améliorations de l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers) qui ont été le fruit d'années de travail en collaboration entre les responsables fédéraux et provinciaux et ont été adoptées en mars 2004.

Pour cette raison, le Groupe d'experts est d'avis que la formule prévue dans le cadre du renouvellement de 2004 est le scénario de référence le plus approprié. Il y a apporté deux changements pour que ce scénario de référence soit le plus pertinent possible :

- Premièrement, la formule du renouvellement de 2004 était fondée sur la norme des cinq provinces, mais le gouvernement fédéral a adopté une norme implicite supérieure lorsqu'il a annoncé le montant total des droits aux termes du nouveau cadre. Le Groupe d'experts estime que cette norme implicite supérieure est le point de référence le plus approprié pour comparer les coûts additionnels et les répercussions financières de la formule qu'il propose. Il a donc augmenté l'enveloppe correspondant au scénario de référence selon la formule prévue lors du renouvellement de 2004 pour qu'elle soit égale au total des droits établis par voie législative en vertu du nouveau cadre.
- Deuxièmement, la formule du renouvellement de 2004 est assortie d'une moyenne mobile sur trois ans, les données étant décalées d'un an. Par exemple, les droits pour 2007-2008 seraient basés sur les données, pondérées à parts égales, de 2006-2007, 2005-2006 et 2004-2005. Le Groupe d'experts a modifié cette formule en fonction de données décalées de deux ans et de la moyenne mobile pondérée sur trois ans qu'il recommande. La comparaison est ainsi plus éclairante. Les variations des droits sont attribuables aux différences entre les formules, plutôt qu'à l'année et à la pondération des données.

Évaluation des répercussions financières

À la lumière de ces considérations, le Groupe d'experts estime que la comparaison la plus pertinente consiste à mettre en regard les montants que les provinces recevraient si la formule qu'il recommande était adoptée et ceux qu'elles obtiendraient si l'on utilisait la formule du renouvellement de 2004 et le total des droits établi par voie législative aux termes du nouveau cadre. Les deux formules font appel à des données décalées de deux ans et à une moyenne mobile pondérée sur trois ans.

- Le Tableau 4 compare les droits de péréquation pour 2007-2008 selon les deux formules.

ANNEXE 10

- Les Tableaux 5 et 6 présentent une comparaison des droits de péréquation pour 2006-2007 et 2005-2006 selon les deux formules pour permettre d'évaluer la robustesse de ces résultats.
- La Figure 1 résume les résultats de ces trois tableaux.
- Le Tableau 7 offre une autre perspective en permettant de comparer les montants que les provinces recevraient selon la formule du Groupe d'experts en 2007-2008 à ce qu'elles devraient recevoir en 2006-2007, d'après le nouveau cadre prolongé que le ministre des Finances du Canada a annoncé en novembre 2005.

TABLEAU 4 – Comparaison formule à formule pour 2007-2008

<i>En millions \$ / En \$ par habitant</i>											
	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d'experts											
Droits totaux	482	286	1 462	1 462	6 926	0	1 789	156	0	0	12 563
Droits par habitant	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0	
Scénario de référence											
Droits totaux	587	282	1 363	1 417	6 273	0	1 720	0	0	35	11 676
Droits par habitant	1 136	2 047	1 454	1 885	830	0	1 468	0	0	8	
Variation											
Droits totaux	-105	4	99	45	653	0	69	156	0	-35	887
Droits par habitant	-203	31	105	60	86	0	59	157	0	-8	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l'arrondissement.

Observations

Le tableau 4 présente la comparaison la plus pertinente : les droits de péréquation établis selon la formule du Groupe d'experts par rapport à ceux découlant de la formule du renouvellement de 2004, compte tenu des deux rajustements décrits précédemment.

- Les droits totaux seraient supérieurs de 887 millions de dollars en 2007-2008 selon la formule du Groupe d'experts.
- La Saskatchewan obtiendrait la plus forte hausse de droits par habitant, en raison de l'exclusion partielle de la capacité fiscale (50 %) des revenus des ressources naturelles. Cet avantage serait limité, toutefois, par le mécanisme de plafonnement. Celui-ci limite la péréquation lorsque la capacité fiscale totale d'une province (au titre des revenus autonomes, des paiements découlant des accords sur les ressources extracôticières et de la péréquation) atteint celle de l'Ontario (la province non bénéficiaire se rapprochant le plus de la norme des 10 provinces). Comme le montre le tableau 1, la capacité fiscale totale de la Saskatchewan est identique à celle de l'Ontario, selon la formule du Groupe d'experts. En l'absence de plafond, la péréquation ferait passer la capacité fiscale de la Saskatchewan à un niveau nettement supérieur à celui de l'Ontario.
- Les droits de Terre-Neuve-et-Labrador seraient ceux qui diminueraient le plus, vu que les paiements liés aux accords sur les ressources extracôticières excluent déjà, dans les faits, 100 % des revenus des ressources extracôticières de la formule de péréquation. Pour éviter que la péréquation ne fasse passer la capacité totale de la province au-dessus de celle de l'Ontario, les droits de péréquation de Terre-Neuve-et-Labrador seraient limités à 482 millions de dollars en 2007-2008. Le tableau 1 montre que, après plafonnement, la capacité fiscale totale de Terre-Neuve-et-Labrador serait identique à celle de l'Ontario.
- La Colombie-Britannique verrait fléchir légèrement (de 8 \$ par habitant) ses droits de péréquation. Ce résultat est attribuable au fait que, selon la formule du Groupe d'experts, la capacité fiscale de la Colombie-Britannique augmente sensiblement par rapport à celle des autres provinces, dépassant même celle de l'Ontario. Cela est dû principalement aux améliorations techniques apportées à la mesure de la capacité fiscale au titre de l'assiette fiscale des impôts fonciers et des autres assiettes fiscales.
- Le Québec bénéficierait de la hausse la plus forte des droits totaux, et de la troisième en importance pour les droits par habitant. L'augmentation s'explique principalement par l'utilisation de la norme des 10 provinces et par l'amélioration de la mesure de la capacité fiscale au titre de l'assiette fiscale des impôts fonciers résidentiels, qui entraînait auparavant une surestimation de la capacité fiscale du Québec.
- Les autres provinces bénéficiaires verraient augmenter leurs droits en raison de l'utilisation de la norme des 10 provinces et des changements apportés à la mesure de la capacité fiscale.

ANNEXE 10

TABLEAU 5 – Comparaison formule à formule pour 2006-2007

<i>En millions \$ / En \$ par habitant</i>											
	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d'experts											
Droits totaux	765	274	1 386	1 393	6 472	0	1 677	426	0	0	12 393
Droits par habitant	1 477	1 992	1 480	1 853	862	0	1 441	428	0	0	
Scénario de référence											
Droits totaux	751	270	1 306	1 353	5 768	0	1 635	0	0	198	11 282
Droits par habitant	1 449	1 964	1 395	1 801	769	0	1 405	0	0	48	
Variation											
Droits totaux	15	4	79	39	704	0	42	426	0	-198	1 111
Droits par habitant	28	28	85	52	94	0	36	428	0	-48	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l'arrondissement.

TABLEAU 6 – Comparaison formule à formule pour 2005-2006

<i>En millions \$ / En \$ par habitant</i>											
	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d'experts											
Droits totaux	865	253	1 240	1 282	6 237	0	1 580	456	0	0	11 912
Droits par habitant	1 664	1 847	1 326	1 708	837	0	1 366	457	0	0	
Scénario de référence											
Droits totaux	841	247	1 202	1 259	5 517	0	1 514	85	0	235	10 900
Droits par habitant	1 619	1 801	1 286	1 678	740	0	1 308	85	0	57	
Variation											
Droits totaux	23	6	38	23	720	0	66	371	0	-235	1 012
Droits par habitant	45	46	40	30	97	0	57	372	0	-57	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l'arrondissement.

Observations

Les tableaux 5 et 6 exposent un calcul équivalent à celui du tableau 4, mais pour 2006-2007 et 2005-2006, les autres exercices pour lesquels on dispose d'un ensemble complet de données fiables. Pour mieux faire ressortir les répercussions attribuables à la différence entre les deux formules, le scénario de référence repose sur la formule prévue lors du renouvellement de 2004 entièrement mise en œuvre (en vertu de la loi, elle n'aurait été en vigueur intégralement qu'à compter de 2007-2008). Les résultats sont similaires à ceux du tableau 3, ce qui démontre la robustesse des résultats au cours des années.

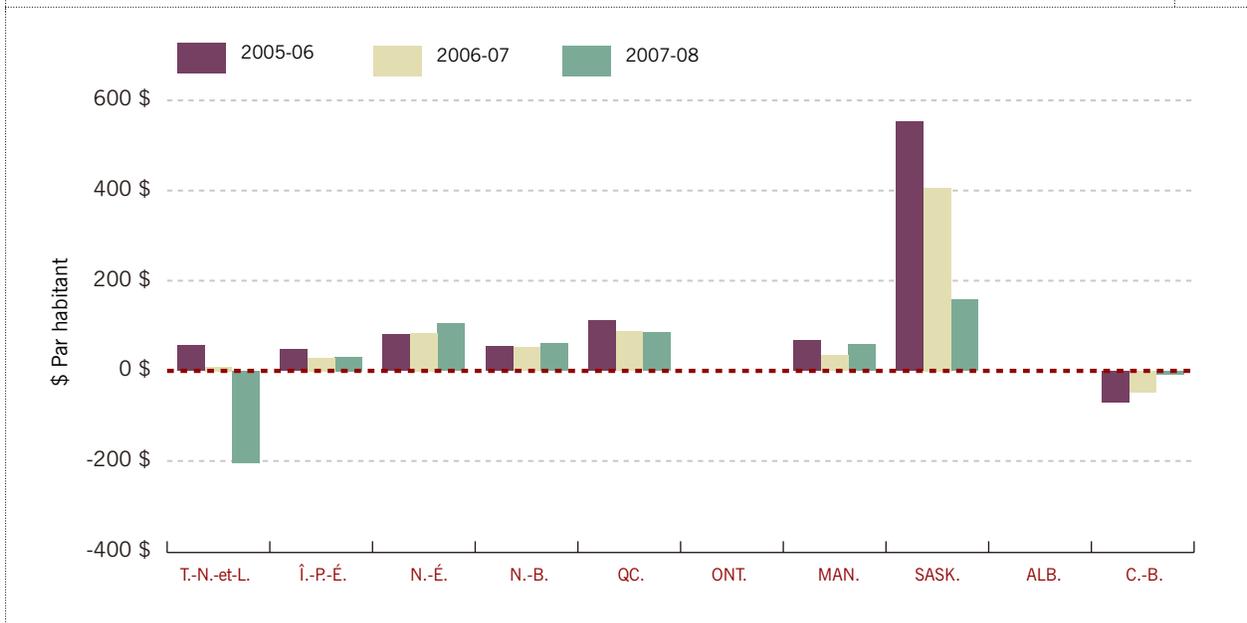
La modification des droits de péréquation de trois provinces mérite d'être notée plus particulièrement :

- La Colombie-Britannique subirait des pertes un peu plus importantes les premières années. Cela est attribuable au fait que, selon le scénario de référence, elle recevrait un modeste montant de péréquation (48 \$ et 57 \$ par habitant en 2006-2007 et en 2005-2006 respectivement). De l'avis du Groupe d'experts, en accordant un poids de seulement 50 % à l'assiette fiscale stratifiée des impôts fonciers, la formule du renouvellement de 2004 (dans le scénario de référence) a pour effet de sous-estimer la capacité fiscale de la province et de ne pas tenir entièrement compte du fait que la Colombie-Britannique affiche quelques-unes des valeurs de propriété les plus élevées au pays.

ANNEXE 10

- En revanche, Terre-Neuve-et-Labrador aurait reçu davantage au titre de la péréquation, selon la formule du Groupe d'experts, pour ces années. Il en est ainsi parce que les revenus des ressources naturelles, et les revenus qui sont dans les faits exclus de la formule de péréquation par les accords sur les ressources extracôticières, ne sont pas aussi élevés ces années-là. Le plafond fiscal aurait donc réduit les droits de 73 millions de dollars en 2006-2007 et n'aurait pas touché la province en 2005-2006.
- La Saskatchewan aurait reçu aussi beaucoup plus selon la formule du Groupe d'experts pour les premières années. Cela s'explique principalement par l'avantage financier dont aurait bénéficié la province grâce à l'exclusion partielle des revenus des ressources avec l'interaction du plafond fiscal, qui réduit moins le montant de péréquation pour ces années-là. Le plafond fiscal n'aurait d'ailleurs pas touché autant les droits de péréquation de la Saskatchewan parce que sa capacité fiscale après péréquation, en l'absence de plafond, n'était que légèrement supérieure à celle de l'Ontario.

FIGURE 1 – Répercussions financières des recommandations du Groupe d'experts, selon la comparaison formule-à-formule (2005-2006 à 2007-2008)



Observations

La Figure 1 présente un résumé des répercussions exposées dans les tableaux 4 à 6 pour 2007-2008, 2006-2007 et 2005-2006. Comme on le constate dans les trois tableaux :

- Le gain de la Saskatchewan, selon la formule du Groupe d'experts, serait plus important en 2005-2006 et en 2006-2007. Les gains sont plus faibles en 2007-2008 parce que les revenus des ressources de la province croissent, de sorte que le plafond limite ses droits de péréquation.
- De même, Terre-Neuve-et-Labrador réalise des gains initialement selon la formule du Groupe d'experts, mais subit une perte en 2007-2008 parce que sa capacité fiscale globale (incluant les paiements compensatoires) augmente sensiblement sous l'effet de la hausse de ses revenus des ressources naturelles. Le plafond limite donc ses droits.
- La Colombie-Britannique subirait de légères diminutions les premières années selon la formule du Groupe d'experts. Ces diminutions commenceraient cependant à disparaître en 2007-2008, la capacité fiscale de la province augmentant à tel point qu'elle ne serait désormais plus admissible à la péréquation selon la formule du Groupe d'experts ou la formule du renouvellement de 2004.
- Les autres provinces – dont la capacité fiscale est demeurée relativement constante – connaîtraient des gains similaires pour les trois années.

ANNEXE 10

TABLEAU 7 – Comparaison des recommandations du Groupe d’experts pour 2007-2008 et des droits annoncés pour 2006-2007

<i>En million \$ / en \$ par habitant</i>											
	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d’experts pour 2007-2008											
Droits totaux	482	286	1 462	1 462	6 926	0	1 789	156	0	0	12 563
Droits par habitant	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0	
Droits annoncés pour 2006-2007											
Droits totaux	687	280	1 379	1 432	5 354	0	1 690	0	0	459	11 282
Droits par habitant	1 328	2 030	1 472	1 905	710	0	1 446	0	0	109	
Variation											
Droits totaux	-204	7	82	30	1 571	0	99	156	0	-459	1 281
Droits par habitant	-395	49	88	40	207	0	82	157	0	-109	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l’arrondissement.

Observations

Le Tableau 7 permet de comparer les montants qu’obtiendraient les provinces en 2007-2008, selon la formule du Groupe d’experts, et ce qu’elles devraient recevoir en 2006-2007, selon le nouveau cadre annoncé par le gouvernement fédéral en octobre 2004 et prolongé en novembre 2005. Étant donné que cette comparaison n’est pas la plus pertinente pour déterminer les répercussions de la formule du Groupe d’experts (parce que la répartition prévue pour 2006-2007 n’a jamais été autre chose qu’une mesure temporaire, en attendant une solution plus permanente), les commentaires seront peu nombreux.

- Si les recommandations du Groupe d’experts étaient adoptées, l’ensemble des droits de péréquation augmenterait de 1,3 milliard de dollars en 2007-2008, comparativement aux droits annoncés pour 2006-2007 en novembre 2005 (en utilisant les données d’octobre 2005).
- La plupart des provinces verraient s’accroître leurs droits de péréquation d’une année à l’autre.
- Le Québec connaîtrait la hausse la plus importante d’une année à l’autre. À l’instar des autres provinces bénéficiaires, il bénéficie du passage à la norme des 10 provinces et de l’amélioration de la mesure de la capacité fiscale, particulièrement au titre de l’impôt foncier. Toutefois, il est gagnant aussi parce que, selon la répartition prévue par le nouveau cadre, il recevait les droits les moins élevés par habitant.
- Terre-Neuve-et-Labrador verrait diminuer ses droits de péréquation, principalement en raison du plafond de la capacité fiscale. En l’absence du plafond, la péréquation ferait passer la capacité fiscale de la province à un niveau nettement supérieur à celui de l’Ontario.
- La Colombie-Britannique verrait aussi fléchir ses droits, selon la comparaison des recommandations du Groupe d’experts pour 2007-2008 au nouveau cadre pour 2006-2007. Cette diminution est attribuable principalement au fait que les droits établis selon le nouveau cadre sont basés sur des données antérieures (qui indiquaient que la Colombie-Britannique avait une capacité fiscale sensiblement inférieure à celle qu’ont révélée les données subséquentes), essentiellement en raison de la méthode servant à calculer la capacité fiscale au titre des impôts fonciers résidentiels.

Robustesse des résultats face aux variations des prix du pétrole et du gaz

Le Groupe d'experts a également jugé important d'examiner les résultats de sa formule quand les prix du pétrole et du gaz varient. Généralement très instables, ces prix ont d'importantes répercussions financières sur les droits de péréquation.

Comme le montre le tableau 8, les prix du pétrole et du gaz ont fluctué dans une fourchette de prix allant de 13,70 \$US et 2,00 \$US respectivement en 1998-1999 à 59,80 \$US et 9,40 \$US en 2005-2006.

	Pétrole¹	Gaz naturel²
1995-96	18,7 \$	2,2 \$
1996-97	22,8 \$	2,5 \$
1997-98	18,9 \$	2,4 \$
1998-99	13,7 \$	2,0 \$
1999-00	23,0 \$	2,5 \$
2000-01	30,1 \$	5,3 \$
2001-02	24,1 \$	3,0 \$
2002-03	29,2 \$	4,3 \$
2003-04	31,4 \$	5,3 \$
2004-05	45,0 \$	6,1 \$
2005-06³	59,8 \$	9,4 \$

¹ Prix du pétrole brut WTI en dollars US (nominaux) par baril.

² Prix du gaz naturel américain en dollars US (nominaux) par MMBtu.

³ Moyenne observée entre le 1er avril 2005 et le 20 février 2006.

On aurait pu procéder à un grand nombre de simulations pour analyser l'incidence des variations des prix du pétrole et du gaz, mais le Groupe d'experts tenait à :

- Limiter les simulations à deux scénarios : un de prix élevés et l'autre de bas prix (la présente annexe présente déjà un grand nombre d'autres analyses de répercussions, et le Groupe d'experts souhaitait que le nombre de tableaux demeure raisonnable).
- Utiliser un éventail de prix du pétrole et du gaz (la différence entre les prix élevés et les bas prix) qui soit suffisamment large pour montrer clairement dans quel sens les droits varieraient, tout en étant réaliste dans un avenir rapproché.
- Utiliser des données qui soient facilement accessibles aux provinces, pour leur permettre de vérifier la simulation présentée ici.

ANNEXE 10

Le Groupe d'experts a donc décidé d'utiliser les deux scénarios suivants :

1. *Dans le scénario de prix élevés de l'énergie*, on suppose que les revenus du pétrole et du gaz sont identiques à ceux dont les gouvernements provinciaux ont fait état pour l'exercice 2005-2006, lorsque les prix moyens se chiffraient à 59,80 \$US et à 9,40 \$US respectivement. Cela équivaut à une hausse de 21 % des revenus du pétrole et du gaz ayant servi à calculer les droits de péréquation pour 2007-2008 selon la formule du Groupe d'experts.
2. *Dans le scénario de prix modérés de l'énergie*, on suppose que les revenus du pétrole et du gaz sont identiques à ceux de 2003-2004, lorsque les prix moyens s'établissaient à 31,40 \$US et à 5,30 \$US respectivement. Cela équivaut à une diminution de 28 % des revenus du pétrole et du gaz ayant servi à calculer les droits de péréquation pour 2007-2008 selon la formule du Groupe d'experts.

De l'avis du Groupe d'experts, ces scénarios reflètent une fourchette de prix à la fois suffisamment large et réaliste, que les provinces peuvent aisément reproduire à l'aide de données faciles d'accès dans la formule de péréquation.

Les résultats pour 2007-2008 sont présentés au Tableau 9.

Répercussions financières des diverses mesures

Le Groupe d'experts a recommandé d'apporter à la formule de péréquation un ensemble de changements visant à remettre la péréquation sur une trajectoire viable fondée sur une formule. Même si chacune des recommandations a des répercussions financières propres, le Groupe d'experts n'a pas considéré chaque changement isolément. Il a plutôt étudié chaque modification dans le cadre d'un ensemble complet de mesures qui vise à établir un juste équilibre entre une série de principes importants. Par exemple, la recommandation d'une norme des 10 provinces a été considérée comme appropriée compte tenu de l'exclusion de 50 % des revenus des ressources naturelles, et cette exclusion a elle-même été jugée appropriée uniquement dans le contexte d'un plafond fiscal permettant d'éviter que la péréquation ne relève la capacité fiscale totale d'une province bénéficiaire à un niveau supérieur à celui d'une province non bénéficiaire.

De l'avis du Groupe d'experts, les recommandations constituent un ensemble soigneusement équilibré qui ne devrait pas être défait par des gouvernements désireux d'adopter uniquement les éléments qui les avantagent le plus sur le plan fiscal.

Néanmoins, les gouvernements et les Canadiens voudront sans aucun doute avoir une idée des répercussions financières de chacune des recommandations, ne serait-ce que pour mieux comprendre l'incidence globale de l'ensemble.

Le Groupe d'experts a donc décidé de fournir un tableau détaillant les répercussions financières de chacune des recommandations. Ce tableau doit être consulté avec prudence et en gardant à l'esprit les mises en garde suivantes :

Premièrement, comme il a été expliqué précédemment, le Groupe d'experts préconise l'adoption d'un ensemble soigneusement équilibré de propositions dont chaque élément a été examiné et recommandé dans le contexte d'un tout qui vise à équilibrer une série de principes importants.

Deuxièmement, et cette observation est d'une importance primordiale, le calcul des répercussions de chacune des propositions diffère radicalement selon la méthodologie employée.

² Il est bon de rappeler que la formule du Groupe d'experts pour 2007-2008 est basée sur les revenus réels et une pondération de 50 % pour 2005-2006, de 25 % pour 2004-2005 et de 25 % pour 2003-2004. Selon cette pondération, les prix moyens du pétrole et du gaz utilisés pour calculer les droits de péréquation pour 2007-2008 s'établissaient à 49,03 \$US et à 7,54 \$US respectivement.

ANNEXE 10

TABLEAU 9 – Sensibilité de la formule du Groupe d’experts aux variations des prix du pétrole et du gaz

	<i>En million \$ / en \$ par habitant</i>										
	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
Recommandations du Groupe d’experts pour 2007-2008											
Droits totaux	482	286	1 462	1 462	6 926	0	1 789	156	0	0	12 563
Droits par habitant	933	2 079	1 560	1 945	917	0	1 528	157	0	0	
Scénario des prix élevés de l’énergie											
Droits totaux	259	293	1 499	1 499	7 300	0	1 846	0	0	0	12 696
Droits par habitant	501	2 128	1 599	1 994	966	0	1 576	0	0	0	
Scénario des prix modérés de l’énergie											
Droits totaux	795	277	1 423	1 412	6 424	0	1 713	433	0	0	12 478
Droits par habitant	1 538	2 012	1 518	1 878	850	0	1 463	436	0	0	
Impact d’une hausse des prix de l’énergie											
Droits totaux	-223	7	37	37	374	0	57	-156	0	0	133
Droits par habitant	-432	50	39	49	50	0	49	-157	0	0	
Impact d’une baisse des prix de l’énergie											
Droits totaux	313	-9	-39	-50	-502	0	-76	277	0	0	-86
Droits par habitant	605	-66	-41	-66	-66	0	-65	279	0	0	

Nota : Les totaux peuvent différer des sommes en raison de l’arrondissement.

Observations

Le Tableau 9 présente les droits totaux pour 2007-2008 selon la formule du Groupe d’experts, puis les droits calculés dans le scénario de prix élevés et le scénario de prix modérés de l’énergie (aussi selon la formule du Groupe d’experts).

Ce Tableau montre que, lorsque les prix du pétrole et du gaz augmentent (scénario de prix élevés de l’énergie) :

- La Saskatchewan voit sa capacité fiscale augmenter pour dépasser la norme des 10 provinces, de sorte qu’elle ne reçoit plus de péréquation.
- Terre-Neuve-et-Labrador continue de bénéficier de péréquation, mais sa capacité fiscale plus élevée (consécutive à la hausse des paiements découlant des accords sur les ressources extracôtières par suite de l’augmentation des revenus du pétrole et du gaz) entraîne une baisse de ses droits de péréquation.
- Les autres provinces bénéficiaires reçoivent davantage de péréquation, principalement en raison du relèvement de la norme des 10 provinces sous l’effet de l’augmentation des revenus du pétrole et du gaz.

Par contre, lorsque les prix du pétrole et du gaz fléchissent (scénario de prix modérés de l’énergie) :

- La Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador voient diminuer leur capacité fiscale, et elles reçoivent davantage au titre de la péréquation.
- Les autres provinces bénéficiaires reçoivent moins de péréquation, principalement en raison de l’abaissement de la norme.

Il est à noter aussi que le coût du Programme de péréquation ne change pas sensiblement par suite de la variation des revenus du pétrole et du gaz. Il en est ainsi parce que l’exclusion de 50 % des revenus des ressources naturelles et le plafond de la capacité fiscale tendent à atténuer les fluctuations du coût du Programme attribuables à la variation des prix des ressources naturelles.

ANNEXE 10

Par exemple, on pourrait calculer l'incidence de chaque recommandation en supposant que tous les autres éléments de la formule dans le scénario de référence (formule renouvelée en 2004) restent inchangés. Chaque calcul montrerait l'impact d'une modification du scénario de référence par l'adoption d'une seule recommandation du Groupe d'experts. Même si cette méthode présente un certain intérêt, elle donne lieu à une valeur résiduelle se chiffrant en milliards de dollars. En d'autres termes, la somme des incidences calculées pour chaque mesure considérée individuellement ne correspond pas à l'impact total de l'ensemble des recommandations. La valeur résiduelle est importante parce que cette méthodologie ne tient pas compte de l'interaction entre les diverses recommandations.

Une variante de cette méthode consiste à modifier le scénario de référence en adoptant toutes les recommandations du Groupe d'experts, sauf une. Chaque calcul montrerait alors l'incidence de l'adoption de la recommandation en question. Même si cette méthode est intéressante, elle donne lieu elle aussi à une importante valeur résiduelle parce qu'elle ne tient pas compte de l'interaction entre les diverses recommandations.

On pourrait aussi partir du scénario de référence (formule renouvelée de 2004) et calculer l'effet marginal des recommandations en les ajoutant une à une, pour aboutir à la formule du Groupe d'experts. Autrement dit, on calculerait l'incidence de la première recommandation sur le scénario de référence. Puis on calculerait l'effet de l'ajout d'un deuxième changement au scénario de référence. On ajouterait ensuite une troisième recommandation aux deux premiers changements, pour en calculer l'incidence. On continuerait ainsi jusqu'à ce que toutes les recommandations aient été incorporées. Cette méthode ne produit pas de valeur résiduelle, mais l'ordre dans lequel on calcule l'incidence de chaque recommandation influe sur le résultat. Par exemple, l'impact de la norme des 10 provinces diffère selon qu'on le calcule avant ou après la recommandation d'exclure 50 % des revenus des ressources naturelles.

Compte tenu de ces mises en garde, le tableau 10 détaille les incidences de chacune des recommandations selon la dernière méthode exposée ci-dessus. La première ligne montre l'effet de l'adoption des recommandations du Groupe d'experts à l'égard des ressources naturelles (taux d'exclusion de 50 %, utilisation des revenus réels et modification du traitement des revenus de l'hydroélectricité), en supposant que les autres aspects du scénario de référence demeurent inchangés.

La deuxième ligne montre l'incidence de l'adoption de la norme des 10 provinces, une fois que les changements précités concernant les ressources naturelles sont intégrés au scénario de référence.

La troisième ligne présente l'effet de l'exclusion des frais d'utilisation qui ne génèrent pas de profit, par rapport à un scénario de référence qui intègre les changements relatifs aux revenus des ressources et la norme des 10 provinces.

Les quatrième, cinquième et sixième lignes montrent l'incidence des modifications visant à inclure successivement les recommandations du Groupe d'experts relatives aux impôts fonciers, à la simplification du Régime fiscal représentatif (RFR) et au plafond fiscal.

Étant donné que l'ordre dans lequel on effectue les calculs influe sur les résultats, dans le texte figurant sous le Tableau 10, le Groupe d'experts explique brièvement pourquoi il a choisi cet ordre précis.

ANNEXE 10

TABLEAU 10 – Décomposition de l'incidence des recommandations du Groupe d'experts pour 2007-2008

	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	TOTAL
(En million \$)											
1) Traitement des ressources	144	-19	-96	-79	-347	0	-117	431	0	84	0
2) Norme des dix provinces	59	16	107	86	860	0	133	113	0	479	1,853
3) Frais d'utilisation	-37	-11	-55	-49	-156	0	-48	-45	0	-72	-472
4) Impôts fonciers	3	0	-17	-10	355	0	19	-9	0	-526	-187
5) Simplification du RFR	26	20	160	98	-58	0	82	172	0	0	499
6) Plafonnement de la capacité fiscale	-299	0	0	0	0	0	0	-506	0	0	-805
Impact Total	-105	4	99	45	653	0	69	156	0	-35	887
(En \$ par habitant)											
1) Traitement des ressources	278	-141	-102	-105	-46	0	-100	433	0	20	
2) Norme des dix provinces	114	114	114	114	114	0	114	114	0	114	
3) Frais d'utilisation	-71	-81	-59	-65	-21	0	-41	-45	0	-17	
4) Impôts fonciers	5	-4	-18	-14	47	0	16	-9	0	-125	
5) Simplification du RFR	50	143	171	130	-8	0	70	173	0	0	
6) Plafonnement de la capacité fiscale	-579	0	0	0	0	0	0	-509	0	0	
Impact Total	-203	31	105	60	86	0	59	157	0	-8	

Observations

Traitement des ressources – Le Groupe d'experts considère le traitement des ressources naturelles (l'exclusion de 50 %, l'utilisation des revenus réels et le traitement des revenus de l'hydroélectricité) comme une recommandation primordiale qui sous-tend le retour à un système régi par une formule. C'est pourquoi elle est présentée en premier. Il est à noter que cette mesure, dans le cadre de la formule renouvelée de 2004 assortie d'une enveloppe fixe de 11,7 milliards de dollars, entraîne une augmentation des droits des provinces riches en ressources.

Norme des 10 provinces – Le Groupe d'experts a examiné les répercussions de l'adoption d'une norme des 10 provinces, en supposant l'exclusion de 50 % des revenus des ressources. Dans ce contexte, il est d'avis que la hausse de 1,8 milliards de dollars du coût du Programme serait conforme aux dépenses consacrées par le passé à la péréquation.

Le Groupe d'experts a aussi formulé une série de recommandations relatives aux assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles. Il a choisi l'ordre de présentation en vue de réduire au minimum les effets d'interaction.

Exclusion des frais d'utilisation – La recommandation de mettre un terme à la péréquation des frais d'utilisation qui ne génèrent pas de profit réduit les droits de 472 millions de dollars. Ce sont les provinces ayant une capacité fiscale globale plus faible (hors ressources naturelles) qui subissent la réduction de droits la plus marquée par habitant, puisqu'elles étaient censées avoir la capacité la plus faible de percevoir des frais d'utilisation selon l'ancienne formule.

Impôt foncier – Le Groupe d'experts recommande que la méthode multi-concept soit remplacée par la méthode de stratification de la valeur marchande, qu'il considère comme une amélioration sensible du mode de calcul de la capacité d'imposition foncière résidentielle. Il est d'avis que la méthode multi-concept surestimait constamment la capacité du Québec de percevoir des impôts fonciers, alors qu'elle sous-estimait celle de la Colombie-Britannique.

Simplification du RFR – La recommandation du Groupe d'experts de simplifier le RFR permet de réduire considérablement le nombre d'assiettes fiscales, qui passe de 33 à 5. Le Groupe d'experts propose de regrouper les petites assiettes fiscales (dont un certain nombre ne sont pas basées sur de solides modèles conceptuels) dans les assiettes fiscales les plus importantes aux fins de péréquation.

Le plafond de la capacité fiscale – Enfin, si le Groupe d'experts recommande l'exclusion partielle des revenus des ressources naturelles dans la formule, il estime que les droits additionnels générés par cette mesure ne devraient pas relever la capacité fiscale globale d'une province bénéficiaire à un niveau supérieur à celui de la province non bénéficiaire la moins bien nantie. Le plafond a donc pour effet de limiter les droits de péréquation de la Saskatchewan et de Terre-Neuve-et-Labrador pour que leurs capacités fiscales respectives ne dépassent pas celle de l'Ontario.

Explications supplémentaires au sujet du plafonnement de la capacité fiscale

Même si le Groupe d'experts recommande l'exclusion partielle des revenus des ressources naturelles dans la formule de péréquation, il juge essentiel d'éviter que les droits de péréquation additionnels générés par cette mesure ne relèvent la capacité fiscale globale d'une province bénéficiaire à un niveau supérieur à celui de la province non bénéficiaire ayant la capacité fiscale la plus faible. Le principe est clair : les provinces qui bénéficient de la péréquation ne devraient pas avoir une capacité fiscale supérieure à celle des provinces qui n'en bénéficient pas.

L'application de ce principe signifie que, lorsqu'une province bénéficiaire se retrouve, après péréquation, avec une capacité fiscale supérieure à celle de la province non bénéficiaire ayant la capacité fiscale la plus faible (actuellement, l'Ontario), les paiements de péréquation devraient être réduits en conséquence. Le calcul de la capacité fiscale après péréquation, aux fins du plafond, est compliqué par deux facteurs : l'existence des accords sur les ressources extracôticières conclus avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse, et la question du taux approprié d'inclusion des revenus des ressources naturelles.

Accords sur les ressources extracôticières

Le Groupe d'experts estime que les accords sur les ressources extracôticières sont inextricablement liés au Programme de péréquation. Même s'ils sont mis en œuvre aux termes de dispositions législatives différentes, ils sont calculés en fonction des droits de péréquation établis avec et sans les ressources pétrolières et gazières extracôticières. L'ampleur et le calendrier des paiements (si l'on fait abstraction des dispositions de paiement anticipé des accords de 2005) dépendent de la structure du Programme de péréquation. De plus, et cela est extrêmement important sur le plan du calcul de la capacité fiscale, il s'agit de subventions inconditionnelles versées aux gouvernements des provinces concernées. Ces paiements peuvent donc servir à financer des services publics et, conformément aux principes et à la pratique du Programme de péréquation, ils augmentent la capacité fiscale des provinces bénéficiaires.

Pour ces raisons, le Groupe d'experts juge approprié d'inclure les droits découlant de ces accords dans la mesure de la capacité fiscale après péréquation, aux fins de l'application du plafond.

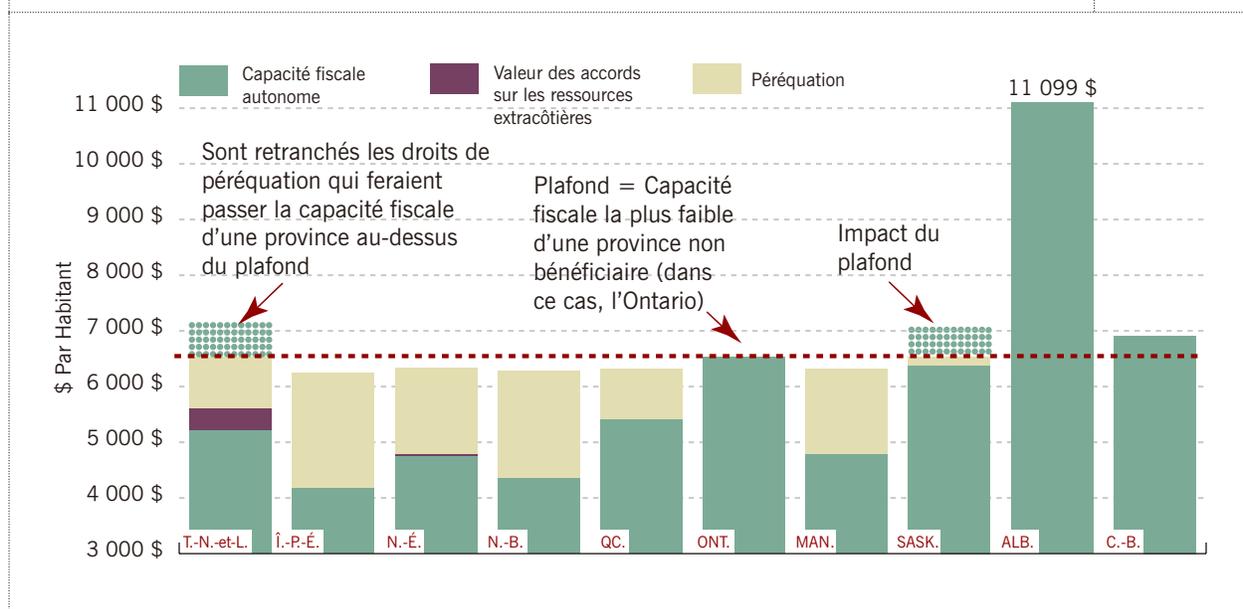
Taux d'inclusion après péréquation pour le calcul de la capacité fiscale

Le Groupe d'experts s'est employé à déterminer s'il convenait d'inclure la totalité des revenus des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale après péréquation aux fins de l'application du plafond.

On peut soutenir que, dans la mesure où les revenus tirés des ressources naturelles ne tiennent pas bien compte des dépenses publiques liées à la mise en valeur et à la gestion des ressources (voir l'annexe 7), l'inclusion de 100 % de ces revenus pour calculer la capacité fiscale après péréquation surestime la capacité fiscale réelle. Bien qu'elle soit intéressante en principe, la mesure de la composante dépenses publiques qui est liée aux revenus des ressources pose des problèmes sur le plan pratique. Elle devrait normalement différer selon la province, la nature de la ressource naturelle et le stade du cycle de vie de cette dernière. En l'absence de données et compte tenu des difficultés méthodologiques posées par l'obtention de telles données, le Groupe d'experts a conclu qu'il convenait d'inclure 100 % des revenus des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale après péréquation.

Le Groupe d'experts s'est penché sur la question de savoir si un taux d'inclusion de 100 % des revenus des ressources, pour déterminer l'application du plafond, éliminait dans les faits l'avantage net que procure le taux d'inclusion de 50 % des revenus des ressources dans le calcul des droits de péréquation. Il a conclu que ce n'était pas le cas. Le plafond limite (sans l'éliminer) l'avantage que les provinces bénéficiaires tirent de l'inclusion partielle des revenus des ressources naturelles. Comme l'illustre la Figure 2, la capacité fiscale après péréquation de la Saskatchewan et de Terre-Neuve-et-Labrador dépasse encore celle des autres provinces bénéficiaires en raison de l'inclusion partielle des ressources naturelles. L'avantage est limité, toutefois, de façon à ce que leur capacité fiscale ne dépasse pas celle de l'Ontario.

FIGURE 2 – Comment fonction le plafond de la capacité fiscale : Capacité fiscale provinciale avant et après péréquation (selon de la formule du Groupe d'experts) pour 2007-2008





Bibliographie

Atlantic Provinces Economic Council. *Atlantic Policy Forum on Equalization*, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/APECPolicyForumonEqualization-Summary.pdf>.

Aubry, Jean-Pierre. *Analyser le programme de péréquation dans un contexte plus large*, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/AnalyserLeProgrammeDePerequation.pdf>.

Aubut, Julie, and Vaillancourt, François. *Using GDP in Equalization Calculations: Are There Meaningful Measurement Issues?* Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper 2002 (5). http://www.iigr.ca/pdf/publications/129_Using_GDP_in_Equalization.pdf.

Aucoin, Peter; Smith, Jennifer; and Dinsdale, Geoff. *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*. Canadian Centre for Management Development, 2004.

Baldwin, John; Brown, Mark; Maynard, Jean-Pierre; and Zietsma, Danielle. *Catching Up and Falling Behind: The Performance of Provincial GDP per capita from 1990 to 2003*. Government of Canada, Statistics Canada, 2004.

Banting, Keith G.; Brown, Douglas M.; and Courchene, Thomas J. (eds.) *The Future of Fiscal Federalism*. School of Policy Studies at Queen's University, 1994.

Barro, Stephen M. *Macroeconomic Measures versus RTS Measures of Fiscal Capacity: Theoretical Foundations and Implications for Canada*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper 2002 (7), 2002. http://www.iigr.ca/pdf/publications/129_Using_GDP_in_Equalization.pdf.

Beale, Elizabeth. *The Equalization Program: A Perspective from Atlantic Canada*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2002. <http://www.iigr.ca/conferences/archive/pdfs2/Beale.pdf>.

Bernard, Jean-Thomas, et Barla, Philippe. *Kyoto et l'Équité Inter-provinciale*. GREEN, Université Laval, 2005. <http://www.green.ulaval.ca/annexe>.

Bernard, Jean-Thomas. *Le marché québécois de l'électricité : à la croisée des chemins*. Université Laval, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Bernard.pdf>.

Bird, Richard M., and Slack, Enid. *Equalization: The Representative Tax System Revisited*. Canadian Tax Journal 913-27, vol. 38, no. 4, 1990.

Bird, Richard M., and Vaillancourt, François. *Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants*. Cambridge University Press, 1998.

Bird, Richard M., and Smart, Michael. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*. Rotman School of Management, University of Toronto, 2001.

Boadway, Robin, and Flatters, Frank. *The Efficiency Basis for Regional Employment Policy*. Canadian Journal of Economics 58-77, vol. 14, no. 1, 1981.

Boadway, Robin, and Flatters, Frank. *Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results*. Canadian Journal of Economics 613-33, vol. 15, no. 4, 1982.

Boadway, Robin, and Flatters, Frank. *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*. Economic Council of Canada, 1982.

Boadway, Robin, and Flatters, Frank. *Efficiency, Equity and the Allocation of Resource Rents*. Lexington Books, 99-123, 1983.

Boadway Robin; Flatters, F.; and Leblanc, A. *Revenue Sharing and the Equalization of Natural Resource Revenues*. Canadian Public Policy, vol. 9, no. 2, 1983.

BIBLIOGRAPHIE

- Boadway, Robin, and Hobson, Paul A.R. *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. Canadian Tax Paper no. 96, chap. 3. Canadian Tax Foundation, 1993.
- Boadway, Robin. *Review of "The Uneasy Case for Equalization Payments" by Dan Usher*. National Tax Journal 677-86, vol. 49, no. 4, 1996.
- Boadway, Robin, and Hobson, Paul A.R. (eds.) *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*. McGill-Queen's University Press, 1998.
- Boadway, Robin. *Revisiting Equalization Again: RTS vs. Macro Approaches*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper 2002(2), 2002. http://www.iigr.ca/pdf/publications/126_Revisiting_Equalization_.pdf.
- Boadway, Robin. *The Vertical Fiscal Gap: Conceptions and Misconceptions*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2002. <http://www.iigr.ca/conferences/archive/pdfs2/Boadway.pdf>.
- Boadway, Robin. *Equalization at the Crossroads: Can it Cope with the Emerging Imbalances?* Paper Prepared for the Atlantic Canada Economics Association Annual Meetings, Dalhousie University, October 2005.
- Boadway, Robin. *Evaluating the Equalization Program: The Choice of the Standard in the RTS*. Note for the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. Queen's University, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/EvaluatingtheEqualizationProgram.pdf>.
- Boessenkool, Kenneth J. *Clearly Canadian: Improving Equity and Accountability with an Overarching Equalization Program*. C. D. Howe Institute Commentary no. 114, C.D. Howe Institute, 1998.
- Boessenkool, Kenneth J. *Taxing Incentives: How Equalization Distorts Tax Policy in Recipient Provinces*. Atlantic Institute for Market Studies, 2002. <http://www.aims.ca/library/incentives.pdf>.
- Boessenkool, Kenneth J. *Ten Reasons to Remove Non-Renewable Resources from Equalization*. Atlantic Institute for Market Studies, 2002. <http://www.aims.ca/library/tenreasons.pdf>.
- Boessenkool, Kenneth J. *Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing*. Atlantic Institute for Market Studies, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Boessenkool.pdf>.
- Boothe, Paul. *Finding a Balance: Renewing Canadian Fiscal Federalism*. C.D. Howe Institute Benefactors Lecture, 1998. <http://www.cdhowe.org/pdf/Boothe.pdf>.
- Boothe, Paul, and Hermanutz, Derek. *Simply Sharing: An Interprovincial Equalization Scheme for Canada*. C.D. Howe Institute Commentary no. 128. 1999. <http://www.cdhowe.org/pdf/boothe-1.pdf>.
- Boothe, Paul. *Modest but Meaningful Change: Reforming Equalization*. Atlantic Institute for Market Studies, 2002. <http://www.aims.ca/library/modest.pdf>.
- Boothe, Paul. *The Stabilization Properties of Equalization: Evidence from Saskatchewan*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper 2002(3). http://www.iigr.ca/pdf/publications/127_The_Stabilization_Proper.pdf.
- Brett, Craig and Strain, Frank. *Nine Theses on Equalization*. Mount Allison University, June 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/ThoughtsOnEqualization.pdf>.
- Brown, Douglas M. *Equalization on the Basis of Need in Canada*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996.
- Buchanan, James M. *Fiscal Equalization Revisited*. Atlantic Institute for Market Studies, 2002. <http://www.aims.ca/library/fiscal.pdf>.

BIBLIOGRAPHIE

- Chowhan, James, and Prud-Homme, Marc. *City Comparisons of Shelter Costs in Canada: A Hedonic Approach*. Government of Canada, Statistics Canada, 2004.
- Clark, Douglas H. Assessing Provincial Revenue-Raising Capacity for Transfers. In *Financing Decentralized Expenditure*, E. Ahmad (ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1997.
- Conference Board of Canada. *Equalization: Fix it Permanently and Fix it Nation-wide*. Executive Action Report, 2005.
- Coulombe, Serge. *Economic Growth and Provincial Disparity: A New View of an Old Canadian Problem*. C.D. Howe Institute, 1999. <http://www.cdhowe.org/pdf/coulombe.pdf>.
- Council of the Federation. *Strengthening the Equalization Program: Perspectives of the Finance Ministers of Provinces and Territories*. 2003. <http://www.finance.gov.yk.ca/pdf/equalization2003.pdf>.
- Courchene, Thomas J., and Copplestone, Glen H. Alternative Equalization Programs: Two-Tier Systems. In Richard Bird (ed.) *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Canadian Tax Foundation, 8-45, supra note 44, 1980.
- Courchene, Thomas J. *Equalization Payments: Past, Present and Future*. Ontario Economic Council, 1984.
- Courchene, Thomas J. *Renegotiating Equalization: National Policy, Federal State, International Economy*. C.D. Howe Institute Commentary no. 113, 1998.
- Courchene, Thomas J. *Confiscatory Equalization, The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues*. Institute for Research on Public Policy, Policy Options vol. 10, no. 2, 2004. <http://www.irpp.org/choices/archive/vol10no2.pdf>.
- Courchene, Thomas J. *Hourglass Federalism – How The Feds Got The Provinces To Run Out of Money in a Decade of Liberal Budgets*. Institute for Research on Public Policy, April 2004. <http://www.irpp.org/po/archive/apr04/courchene.pdf>.
- Courchene, Thomas J. *Energy Prices, Equalization and Canadian Federalism*. Institute for Research on Public Policy, Policy Options vol.26 (8), October 2005.
- Courchene, Thomas J. *Equalization under the New Framework: Floating Standards vs Relativities*. Queen's University and Institute for Research on Public Policy, July 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/CourcheneRelativities.pdf>.
- Courchene, Thomas J. *Resource Revenues and Equalization: Five-Province vs National-Average Standards, Alternatives to the Representative Tax System, and Revenue-Sharing Pools*. Queen's University and Institute for Research on Public Policy, 2005. http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/TJC_resource_revenues_final.pdf.
- Courchene, Thomas J. *Vertical and Horizontal Fiscal Imbalances: An Ontario Perspective*. Background Notes for a presentation to the Standing Senate Committee on National Finance, Senate of Canada, May 4, 2005. http://www.irpp.org/miscpubs/archive/tjc_050504.pdf.
- Dafflon, Bernard. *Federal-Cantonal Equalization in Switzerland: An Overview of the Reform in Progress*. BENEFRI Centre d'Études en Économie du Secteur Public (CÉÉP), Working Paper No. 356, May 27, 2004. <http://www.unifr.ch/finpub/doc/WPfulltext/WorkingPaper356.pdf>.
- Dafflon, Bernard. *Le désenchevêtrement des tâches et la péréquation financière : les chantiers du fédéralisme suisse après le 28 novembre, 2004*. Université de Fribourg, Suisse, Series FSES 385.
- Dahlby, Bev, and Wilson, L.S. *Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants*. Canadian Journal of Economics 657-72, vol. 27, no. 3, 1994.
- Dahlby, Bev. *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*. International Tax and Public Finance 397-412, vol. 3, no. 3, 1996.

BIBLIOGRAPHIE

- Dahlby, Bev. *The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants*. Atlantic Institute for Market Studies, Paper no. 4, 2002. <http://www.aims.ca/library/incentive.pdf>.
- Dahlby, Bev. *Dealing with Fiscal Imbalances: Vertical, Horizontal, and Structural*. C.D. Howe Institute Working Paper, September 2005. http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_3.pdf.
- Dahlby, Bev. *Review of the Canadian Equalization and Territorial Funding System*. University of Alberta, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Dahlby.pdf>.
- Dennison, Donald G. *Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing 2005*. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/BrieftoExpertPanelonEqualization.pdf>.
- Duclos, Jean-Yves, *L'illusion du déséquilibre*. La Presse. March 19, 2002.
- Duclos, Jean-Yves. *Mémoire au Groupe d'Experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires*. Université Laval, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/BrieftoExpertPanelonEqualization.pdf>.
- Economic Council of Canada. *Financing Confederation: Today and Tomorrow*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1982.
- Feehan, James P. *Equalization and the Challenge of Natural Resources*. Queen's University, 2002. <http://www.iigr.ca/conferences/archive/pdfs2/Feehan.pdf>.
- Feehan, James P. *Equalization and the Provinces' Natural Resource Revenues: Partial Equalization Can Work Better*. In Harvey Lazar (ed.) *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2005.
- Finn, Jean-Guy. *Le programme canadien de péréquation : pour un retour à l'essentiel*. 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Finn.pdf>.
- Flatters, Frank; Henderson, Vernon; and Mieszkowski, Peter. *Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization*. *Journal of Public Economics* 99-112, vol. 3, no. 2, 1974.
- Gainer, W.D., and Powrie, T.L. *Public Revenue from Canadian Crude Petroleum Production*. *Canadian Public Policy* 1-12, Vol. 1, no.1, 1975. <http://economics.ca/cgi/jab?journal=cpp&view=v01n1/ CPPv01n1p001.pdf>.
- Gannon, J. Patrick. *Responses to the Key Questions on Equalization Raised by the Expert Panel on Equalization*, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Gannon.pdf>.
- Gibbins, Roger, and Vander Ploeg, Casey. *Investing Wisely, an Investment Strategy for Creative Leadership*. Canada West Foundation, 2005. [http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/\(Publications\)/33BF9E2F5AA601F58725706900618E97/\\$file/INVESTING%20WISELY.pdf](http://www.cwf.ca/abcalcwf/doc.nsf/(Publications)/33BF9E2F5AA601F58725706900618E97/$file/INVESTING%20WISELY.pdf).
- Godbout, Luc, et St-Cerny, Suzie. *La réforme fédérale proposée de la péréquation : le mauvais remède pour l'un des organes vitaux du fédéralisme fiscal canadien*. Université de Sherbrooke, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/LaReformeFederaleProposeeDeLaPerequation.pdf>.
- Government of Canada. *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*. King's Printer, 1940.
- Government of Canada. *Report of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*. House of Commons, Canada, 1981.
- Government of Canada. *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*. The Macdonald Commission, 1985.
- Government of Canada. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*. Chapter 8, April and October, 1997. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/ch9708e.html>.
- Government of Canada. Standing Senate Committee on National Finance. Senate of Canada. *The Effectiveness of and Possible Improvements to the Present Equalization Policy*. Fourteenth Report, 37th Parliament, 1st Session. 2002. <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/FINA-E/rep-e/rep14mar02-e.pdf>.
- Government of Canada. Budget 2004, Annex 6. *Renewing Equalization and Territorial Formula Financing*. <http://www.fin.gc.ca/budtoce/2004/budliste.htm>.

BIBLIOGRAPHIE

- Government of Canada. First Ministers' Meeting. Press Release, October 26, 2004. *Prime Minister Announces New Equalization and Territorial Funding Formula Framework*. http://www.scics.gc.ca/cinfo04/800043004_e.pdf.
- Government of New Brunswick. *Fiscal Imbalance and Equalization: A New Brunswick Perspective*. 2001.
- Government of New Brunswick. Submission to the Standing Senate Committee on National Finance in regards to the Equalization Program, October 17, 2001. Senate of Canada. <http://www.gnb.ca/0158/speeches/pk-1852e.pdf>.
- Government of New Brunswick. *New Brunswick's Perspective on the Equalization Program*. 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/LaReformeFederaleProposeeDeLaPerequation.pdf>.
- Government of Saskatchewan. *Equalization Reform: A Fair Deal for Saskatchewan*. 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/GovernmentOfSaskatchewan.pdf>.
- Government of the United States. United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*. 1962.
- Graham, John F. *Intergovernmental Fiscal Relationships: Fiscal Adjustment in a Federal Country*. Canadian Tax Paper no. 40, Canadian Tax Foundation, 1964.
- Grubel, Herbert. *What's Wrong with Equalization: Social Insurance and Moral Hazard*. Atlantic Institute for Market Studies, April 2002. <http://www.aims.ca/library/wrong.pdf>.
- Hobson, Paul A.R., and St-Hilaire, France. *Toward Sustainable Federalism: Reforming Federal-Provincial Fiscal Arrangements*. Institute for Research on Public Policy, 1993.
- Hobson, Paul A.R. *Equalization and the Treatment of Non-Renewable Resources*. Atlantic Institute for Market Studies, April 2002. <http://www.aims.ca/library/treatment.pdf>.
- Hobson, Paul A. R. *What Do We Already Know About The Appropriate Design For A Fiscal Equalization Program in Canada and How Well Are We Doing?* Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper 2002 (6). http://www.iigr.ca/pdf/publications/130_What_do_we_Already_Know_.pdf.
- Ontario Institute for Competitiveness and Prosperity. *Fixing Fiscal Federalism*. Working Paper No. 8, October 17, 2005. <http://www.competeprosper.ca/public/wp08.pdf>.
- Kaufman, Martin, Swagel, Phillip, and Dunaway, Steven. *Regional Convergence and the Role of Federal Transfers in Canada*. International Monetary Fund. Working Paper 03-97, 2003. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0397.pdf>.
- Kitchen, Harry M. *Property Taxation in Canada*. Canadian Tax Foundation, Canadian Tax Paper no. 92, 1992.
- Kitchen, Harry. *Expenditure Needs Measures in Provincial/Territorial Unconditional Grants to Local Governments in Canada*. Trent University, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/ExpenditureNeedsMeasures.pdf>.
- Lazar, Harvey; Banting, Keith; Boadway, Robin; Cameron, David; and St-Hilaire, France. *Federal-Provincial Relations and Health Care: Reconstructing the Partnership*. Health Canada and Queen's University, 2002.
- Lazar, Harvey. *Opening Statement before the Standing Senate Committee on National Finance*. Senate of Canada, Wednesday, March 31, 2004.
- Lazar, Harvey. (ed.) *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2005.
- Laurent, Stephen, and Vaillancourt, François. *Federal-Provincial Transfers for Social Programs in Canada: Their Status*. Institute for Research on Public Policy. Working Paper Series, 2004-07, 2004. <http://www.irpp.org/fasttrak/index.htm>.

BIBLIOGRAPHIE

- Locke, Wade, and Hobson Paul. *An Examination of the Interaction between Natural Resource Revenues and Equalization Payments: Lessons for Atlantic Canada*. Institute for Research on Public Policy, Working Paper Series no. 2004-10, 2004. <http://www.irpp.org/wp/archive/wp2004-10.pdf>.
- Locke, Wade. *Advice to the Expert Panel on Equalization*. Memorial University, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Locke.pdf>.
- Mansell, Robert; Schlenker, Ron; and Anderson, John. *Energy, Fiscal Balances and National Sharing*. Institute for Sustainable Energy, Environment and Economy, University of Calgary, Background, November 18, 2005. http://www.iseee.ca/images/pdf/Background1_18Nov2005_2column.pdf.
- Marchildon, Gregory P. *Understanding Equalization: Is it Possible?* 2005. *Canadian Public Administration* 420-28, vol. 48, no. 3, 2006.
- Marshall, Jim. *Seven Issues in Equalization: A Discussion*. Saskatchewan Institute of Public Policy, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/SevenIssuesinEqualization.pdf>.
- MacNevin, Alex. *Comments of the Core Questions of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing*, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca>.
- McKenzie, Kenneth J. *Reflections on the Political Economy of Fiscal Federalism in Canada*. C.D. Howe Institute, 2005. http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_4.pdf.
- Meekison, J.P., (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality?* Methuen, 1971.
- Mieszkowski, Peter. Taxation of Natural Resources. In *Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources*. Charles McLure and Peter Mieszkowski (eds.). Lexington Books, 1983.
- Mieszkowski, Peter, and Musgrave, Richard A. *Federalism, Grants, and Fiscal Equalization*. *National Tax Journal*, 239-60, vol. 52, no. 2, 1999. <http://www.ruf.rice.edu/~econ/papers/1998papers/01Miesz.pdf>.
- Mills, K.E.; Percy, M.B.; and Wilson, L.S. *The Influence of Fiscal Incentive on Interregional Migration*. *Canadian Journal of Regional Science*, 207-29, vol. 6, no. 2, 1983.
- Mintz, Jack, and Poschmann, Finn. *Follow the Cash: Changing Equalization to Promote Sound Budgeting and Prosperity*. C.D. Howe Institute, Background no. 85, 2004. http://www.cdhowe.org/pdf/background_85.pdf.
- Morris, Alan. *Background Paper on Commonwealth/State/Local Government Relations in Australia*. Government of Australia, Commonwealth Grants Commission, 2005.
- Neumann, Ronald H. *Submission the Expert Panel on Equalization Territorial Formula Financing*, 2005 and 2006. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Neumann.pdf>.
- Ontario Chamber of Commerce, *Fairness in Confederation. Fiscal Imbalance: Driving Ontario to "Have-Not" Status*. August 2005. http://www.occ.on.ca/2publications/reports/docs/FICReport_082005.pdf.
- Ontario Chamber of Commerce. *Fairness in Confederation. Fiscal Imbalance: A Roadmap to Recovery*. November 2005. http://occ.on.ca/2publications/reports/docs/FIC2Report_11092005.pdf.
- Palmer, John. *Equalization at a Crossroads*. Mount Allison University, 2004. http://www.mun.ca/harriscentre/acea_paper_second_revision_2004.pdf.
- Perry, Harvey J. *A Fiscal History of Canada – The Postwar Years*. Canadian Tax Foundation, Canadian Tax Paper no. 85, 1989.
- Perry, David B. *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995: Setting the Stage for Change*. Canadian Tax Foundation. Canadian Tax Paper no. 102, 1997.
- Plourde, André. *Natural Resource Revenues and Equalization: A Partial Overview of Selected Issues*. University of Alberta. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. August 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/equalbiblio.pdf>.

BIBLIOGRAPHIE

- Poschmann, Finn. *The Fiscal Background to a Fiscal Gap*. C.D. Howe Institute. Working Paper no.1, September 2005. http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_1.pdf.
- Protti, Gerry. *Overview of Medium Term Energy Outlook*. 2005.
- Richards, John, and Pratt, Larry. *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*. McClelland and Stewart, 1979.
- Robson, William. *Of money, Power and Politics: Time to Straighten Out a Federal-Provincial Mess*. In The Howe Report. January/February 2006.
- Ryan, Annette. *Equalization: Neither Welfare Trap Nor Helping Hand*. Atlantic Institute for Market Studies, April 2002. <http://www.aims.ca/library/welfare.pdf>.
- Sale, Tim and Associates. *Expenditure Needs and Equalization: Feasibility Study on Primary and Secondary Education*. Department of Finance Canada Working Paper, 1993.
- Scott, Anthony. *Natural Resource Revenues: A Test of Federalism*. University of British Columbia Press, 1976.
- Selinger G. and R. Neumann, Strengthening Intergovernmental Fiscal Arrangements in Canada in H. Lazar (c.l.d.) *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, McGill-Queen's University Press, 2005.
- Shah, Anwar. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Policy and Research Series Report no. 23, chap 1. World Bank, 1994.
- Shah, Anwar. *A Fiscal Need Approach to Equalization*. Canadian Public Policy 99-115, vol. 22, no. 2, 1996.
- Shah, Anwar. *A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers*. World Bank, 2005.
- Shah, Anwar. *Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers: Presentation to the Expert Panel on Equalization and TFF*, 2005. <http://www.eqtf-pfft.ca/submissions/AnwarShah.pdf>.
- Smart, Michael. *Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers*. University of Toronto, Department of Economics, Working Paper no. 96-03, 1996. <http://www.chass.utoronto.ca/ecipa/archive/UT-ECIPA-MSMART-96-03.pdf>.
- Smart, Michael, and Bird, Richard. Federal Fiscal Arrangements in Canada: An analysis of incentives, in *Proceedings of the National Tax Association National Conference on Taxation*, 1996. <http://www.economics.utoronto.ca/msmart/wp/cits.pdf>.
- Smart, Michael. *Redistribution, Risk and Incentives in Equalization: A Comparison of RTS and Macro Approaches*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2002. http://www.iigr.ca/pdf/publications/125_Redistribution_Risk_and_.pdf.
- Smart, Michael, and Bucovetsky, Sam. *The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions*. Journal of Public Economic Theory Vol. 8, no. 1, January 2006. <http://www.economics.utoronto.ca/msmart/wp/equalization.pdf>.
- Smart, Michael. *Equalization and Stabilization*. Canadian Public Policy 195-208, vol. 30, no. 2, 2004. <http://www.economics.utoronto.ca/msmart/wp/cpp-jun04.pdf>.
- Smart, Michael. *Federal Transfers: Principles, Practice, and Prospects*. C.D. Howe Institute, 2005. http://www.economics.utoronto.ca/msmart/wp/workingpaper_2.pdf.
- Smart, Michael. *Some Notes on Equalization Reform*. University of Toronto, 2005. <http://www.eqtf-pfft.ca/submissions/Smart.pdf>.
- Snodden, Tracy. *On Equalization and Incentives: An Empirical Assessment*. Working Paper Series, Department of Economics, Wilfrid Laurier University, 2003. http://info.wlu.ca/~wwsbe/sbe2000/html/sbe_working_paper_series/2003-06-EC.pdf.

BIBLIOGRAPHIE

- Snodden, Tracy. *Equalization: Moving Forward under the New Framework*. Wilfrid Laurier University, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/EQpaperfinal.pdf>.
- Spahn, Paul Bernd. *Maintaining Fiscal Equilibrium in a Federation: Germany*. University of Frankfurt, Germany, August, 2001. pspahn@wiwi.uni-frankfurt.de.
- St-Hilaire, France. *Fiscal Gaps and Imbalances: The New Fundamentals of Canadian Federalism*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2005. <http://www.irpp.org/miscpubs/archive/050526e.pdf>.
- Taylor, Amy. Chris Severson-Baker and Mark Winfield. *When the Government is the Landlord: Economic Rent, Non-Renewable Permanent Funds, and Environmental Impacts Related to Oil and Gas Developments in Canada*. Pembina Institute, 2004.
- Ter-Minassian, Teresa, (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and in Practice*. International Monetary Fund, 1997.
- Usher, Dan. *The Uneasy Case for Equalization Payments*. Fraser Institute, 1995.
- Usher, Dan. *The Case for Switching to a Macro Formula*. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Working Paper 2002(4), 2002. http://www.iigr.ca/pdf/publications/128_The_Case_for_Switching_t.pdf.
- Usher, Dan. *The Representative Tax Structure, The Macro Formula and Fiscal Capacity*. Queen's University, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Usher.pdf>.
- Vaillancourt, François, and Bird, Richard. *Expenditure-based Equalization Transfers*. Rotman School of Management, International Tax Program, University of Toronto, 2005. <http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0512.pdf>.
- Vaillancourt, François. *Reforming Equalization in Canada: Some Observations*. Université de Montréal, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Vaillancourt.pdf>.
- Westin, Warren and Webb, Mary. *Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Time to get Back to Basics*. Scotiabank Group Economic Directions, June 15, 2005.
- Wilson Leonard S. *Equalization, Efficiency and Migration – Watson Revisited*. Canadian Public Policy vol. 29, no. 40, 2003.
- Wilson, Leonard S. *Key Questions on Equalization: A Discussion*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing. University of Alberta, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Wilson.pdf>.
- Winchester, Bruce. *Equalization Reform That Works: Taking Seriously the Idea that Incentives Matter*. Atlantic Institute for Market Studies, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/AIMS.pdf>.
- Zuker, Richard C., and T. Russell Robinson. *Fixing Territorial Formula Financing*, 2005. <http://eqttf-pfft.ca/submissions/ZukerandRobinson.pdf>.

