

POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
*Améliorer la Formule de financement des territoires
et renforcer les territoires du Canada*

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.eqttf-pfft.ca

This publication is also available in english.

N° de catalogue : F2-177/2006F

ISBN : 0-662-71099-1

Mai 2006

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

Monsieur le Ministre,

Nous sommes heureux de vous transmettre le rapport final, ainsi que les recommandations, du Groupe d'experts mis sur pied afin d'examiner la formule de financement des territoires (FFT).

Au cours de la dernière année, les membres du Groupe d'experts ont écouté les avis des gouvernements territoriaux et des habitants du Nord. Nous avons appris à mieux connaître les défis et la situation unique des territoires et leurs aspirations en matière d'autosuffisance. Même si le Nord offre un formidable potentiel de développement économique, la FFT demeurera un programme vital et essentiel pour les années à venir.

Nous avons analysé un large éventail d'idées et d'options reliées à la FFT, exploré d'autres approches alternatives et évalué les répercussions. Nous estimons que l'ensemble des recommandations soulignées dans notre rapport permettront d'améliorer les accords actuels et d'établir de nouvelles approches afin d'assurer l'avenir de la FFT.

Nous aimerions remercier les gouvernements territoriaux, les représentants du gouvernement fédéral ainsi que les habitants du Nord qui ont contribué à notre processus de consultation. Nous espérons que notre rapport reflète les aspirations et les attentes des habitants des territoires et, plus important encore, qu'il contribuera à assurer un meilleur avenir aux territoires.

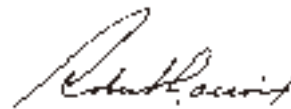
Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'expression de nos salutations distinguées.



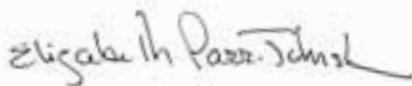
*Al O'Brien (Président)
Membre, Institute of Public
Economics, University of Alberta*



*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 Groupe 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 :

- Kathleen LeClair Sous-secrétaire au Panel
- Guillaume Bissonnette Coordonnateur en recherches et analyses
- Karen Corkery Coordonnatrice, Consultations et Communications
- Natasha Rascanin Conseillère spéciale en relations gouvernementales et média
- Lucie Pilon Gestionnaire de projet
- Sharon Crawford Adjointe administrative
- Hélène Fournier Adjointe administrative
- Rahim Mérabet Adjoint administratif

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 et 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
Début d'un examen approfondi	11
Pour commencer, des principes fondamentaux	12
Création du Groupe d'experts	13
La Formule de financement des territoires est distinctement différente	13
Consultations sur la Formule de financement des territoires	14
Défis uniques des territoires	17
Cerner les besoins et les défis	18
Résumé	23
Comprendre la Formule de financement des territoires	25
L'abc de la Formule de financement des territoires	26
Mesurer les besoins en dépenses	28
Mesurer la capacité fiscale	29
Le nouveau cadre	30
Questions et idées	33
Le financement adéquat de la Formule de financement des territoires pour répondre aux besoins des territoires	34
Autosuffisance et développement économique des territoires	36
Préoccupations relatives au nouveau cadre	37
Simplicité et transparence	38
Dévolution et partage des revenus des ressources	39
Options liées aux nouvelles approches	39
Nouvelle approche pour la Formule de financement des territoires	41
Pour commencer, des principes	42
Recommandations du Groupe d'experts	44
Avantages de l'approche proposé par le Groupe d'experts	54
Évaluer les répercussions financières	57
Régler les questions en suspens	61
Annexes	65
Annexe 1 – Liste des Canadiens consultés	66
Annexe 2 – Indications des besoins en dépenses et des coûts de prestation des services publics dans les territoires	68
Annexe 3 – La Formule de financement des territoires – bref historique	83
Annexe 4 – Nouvelle approche pour la Formule de financement des territoires	91
Bibliographie	99



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

RÉSUMÉ



Pour réaliser un dessein national

« La réalité fiscale actuelle du Nord est un indicateur avancé d'un avenir ayant grandement besoin d'attention immédiate. Manifestement, le Nord est en pleine transition. Il est nécessaire d'investir dans le Nord pour qu'il puisse finir par atteindre l'autosuffisance prévue par les objectifs originaux des modalités de financement sur la Formule de financement conclus entre le Canada et les territoires. (TRADUCTION)

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest,
Gouvernement du Nunavut, Gouvernement du Yukon¹

Ces mots, écrits en 2003, sonnent certainement vrai aujourd'hui.

Dans le cadre de son examen de la Formule de financement des territoires (FFT), le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires a été impressionné par un certain nombre de points clés.

- La situation dans les territoires du Canada diffère grandement des défis auxquels font face les provinces. Les collectivités sont petites et isolées. Les coûts sont beaucoup plus élevés. Même si la diversification économique est actuellement limitée, s'offrent néanmoins d'importantes possibilités de mise en valeur des ressources.
- Certes, les trois territoires partagent des aspirations et des rêves communs pour le Nord, mais les différences notables entre les trois territoires remettent en question l'efficacité des solutions uniques.
- Les trois territoires comptent énormément sur la FFT et les autres transferts fédéraux pour payer les services publics essentiels. En 2005-2006, la FFT a représenté entre 64 % et 81 % des recettes budgétaires des territoires.²
- Un certain nombre d'indicateurs révèlent qu'il existe de graves problèmes sociaux et de santé, conjugués à une situation laissant à désirer sur les plans de la santé et de l'éducation, à des logements inadéquats et au besoin urgent de remplacer et d'agrandir l'infrastructure. Même si les trois territoires font face à des défis, la situation au Nunavut est particulièrement grave.
- Les ressources naturelles des territoires offrent un formidable potentiel de développement économique. Toutefois, la mise en valeur de ces ressources entraîne des coûts financiers et sociaux importants. Il faut investir davantage pour permettre aux autorités d'assumer ces coûts et de réaliser le potentiel fiscal, économique et social des territoires.

¹ Le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Gouvernement du Nunavut, Gouvernement du Yukon (2003). *Territorial Business Case: Joint Paper on Fiscal Issues*, p. 3.

² Ce pourcentage est basé sur les estimations révisées de 2005-2006 par les trois territoires dans leurs budgets 2006-2007.

RÉSUMÉ

- La détermination des territoires de devenir autosuffisants et autonomes est une importante priorité pour le Canada. Les changements apportés à la FFT devraient aider les territoires à atteindre leurs objectifs d'autosuffisance.

Ces points constituent la solide toile de fond sur laquelle reposent le rapport et les recommandations du Groupe d'experts. Ils mettent en lumière la raison pour laquelle la FFT est distinctement différente du Programme de péréquation, sur les plans de la méthode, des objectifs et de la conception. Compte tenu des différences importantes entre les deux programmes, le Groupe d'experts a décidé de rédiger un rapport portant uniquement sur les questions et les recommandations relatives à la FFT.

Questions et idées

La détermination des territoires de devenir autosuffisants et autonomes est une importante priorité pour le Canada. Les changements apportés à la FFT devraient aider les territoires à atteindre leurs objectifs d'autosuffisance.

Les Canadiens ont depuis longtemps à cœur le concept du partage et tiennent à ce que, peu importe où les gens vivent, leurs enfants aient des chances sensiblement comparables d'obtenir une bonne éducation. Ils devraient avoir des services de soins de santé et des sociaux comparables. Et ils devraient payer ces services à l'aide de niveaux d'imposition sensiblement comparables.

La FFT est en place depuis 1985-1986. Même si elle a fait l'objet d'un certain nombre de modifications, l'idée fondamentale sous-tendant le programme est que la subvention fédérale contribue à combler l'écart entre la somme d'argent dont a besoin un territoire pour offrir des services publics « sensiblement comparables » et le montant des revenus qu'il peut percevoir au moyen d'une combinaison d'impôts et d'autres sources de fonds. Lorsque le programme a été instauré, le montant du financement fourni aux territoires était considéré comme étant adéquat pour leur permettre de répondre à leurs besoins en dépenses.

Au cours de ses consultations sur la FFT, le Groupe d'experts a entendu un certain nombre d'avis au sujet du mode de fonctionnement de la formule aujourd'hui et s'est vu proposer des idées relatives à la façon de l'améliorer. Voici les questions clés qui sont ressorties des consultations :

- Les territoires ont des besoins uniques et il est clair que les niveaux de financement actuels, malgré les hausses des deux dernières années, ne sont pas adéquats pour leur permettre de répondre à leurs besoins ni ne tiennent compte des coûts beaucoup plus élevés, particulièrement au Nunavut.
- Il importe de reconnaître que, même si les territoires ont des similarités et font face à des défis similaires, ils demeurent distincts, compte tenu de situations différentes, et ils devraient être traités de façon comparable mais distincte.
- L'autosuffisance et le développement économique des territoires sont importants, et il faut faire en sorte que la FFT soutienne l'atteinte de ces deux objectifs.

RÉSUMÉ

- Le nouveau cadre, instauré en octobre 2004, a eu des répercussions négatives, tout comme l'idée de l'enveloppe fixe sur les relations entre les territoires.
- Il est nécessaire de simplifier la FFT et de la rendre plus transparente, pour améliorer ainsi la reddition de comptes aux Canadiens.
- Il importe de faire en sorte que la FFT soit suffisamment souple pour tenir compte des accords sur les revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale des Autochtones et des ententes sur la dévolution et le partage des revenus des ressources.

Nouvelle approche pour la Formule de financement des territoires

Le Groupe d'experts a pris en considération l'ensemble des idées et options qui lui ont été présentées durant son processus de consultation, puis il a élaboré une nouvelle approche globale pour aborder la FFT. Il recommande donc ce qui suit :

1. **Remplacer l'enveloppe fixe établie par le nouveau cadre par une approche assortie d'une formule prévoyant l'octroi de trois subventions distinctes aux territoires visant à combler l'écart.**

Même si une réserve fixe établie par voie législative procure davantage de certitude financière au gouvernement fédéral et fournit une source de fonds prévisibles et croissants aux territoires, il n'en demeure pas moins que les répercussions négatives sur les territoires contrebalancent les avantages. Il importe de mettre en place un programme qui permet de tenir compte des différences entre les territoires et de combler l'écart entre leurs besoins en dépenses et leur propre capacité fiscale.

Il importe de mettre en place un programme qui prend en considération les différences entre les territoires et de combler l'écart entre leurs besoins en dépenses et leur propre capacité fiscale.

2. **Répondre aux préoccupations relatives au financement adéquat de la Formule de financement des territoires en rajustant les bases de dépenses brutes liées à chacun des territoires pour créer les nouvelles bases de fonctionnement.**

Le Groupe d'experts recommande que les bases de dépenses brutes (BDB) actuelles visant les territoires soient rajustées pour tenir compte des niveaux de financement de la FFT pour 2005-2006 selon le nouveau cadre. Il recommande aussi que ces bases ajustées soient désormais appelées les nouvelles bases de fonctionnement.

3. **Simplifier la Formule de financement des territoires en mesurant la capacité fiscale au moyen d'un Régime fiscal représentatif (RFR).**

L'utilisation d'une approche du Régime fiscal représentatif (RFR) permet de simplifier le processus et d'éliminer bon nombre des facteurs d'ajustement antérieurs, car il est préférable aux macro mesures de grande portée. Ainsi, le facteur litigieux de rajustement lié à l'effort fiscal serait également éliminé. De plus, il permet de comparer de façon raisonnable les territoires, tout en simplifiant l'administration, en accroissant la transparence et en créant des incitatifs adéquats.

RÉSUMÉ

- 4. Simplifier davantage la mesure de la capacité fiscale en créant un bloc de revenus qui comprend sept des plus importantes sources de revenus autonomes des territoires.**

Il conviendrait d'utiliser sept assiettes fiscales pour établir la capacité fiscale des territoires : l'impôt sur le revenu des particuliers; l'impôt sur le revenu des sociétés; les taxes sur la masse salariale; les revenus des taxes sur l'essence, le diesel, le tabac et l'alcool. Cela simplifie non seulement la formule, mais englobe aussi jusqu'aux deux-tiers des sources de revenus autonomes des territoires.

- 5. Améliorer les mesures incitant les territoires à accroître leurs revenus autonomes en incluant 70 % de la capacité fiscale mesurée des territoires dans la formule.**

Le développement économique est crucial pour l'avenir des territoires. Selon cette recommandation, les territoires pourraient conserver une part plus importante des avantages financiers tirés du développement économique sans subir une diminution correspondante du financement au titre de la FFT.

- 6. Exclure les revenus des ressources naturelles du calcul des revenus devant être inclus dans la Formule de financement des territoires.**

À la différence des provinces, les territoires n'ont pas l'autorité pour gérer la mise en valeur des ressources naturelles dans leur territoire, car elle relève du gouvernement fédéral. Depuis les années 1980, le gouvernement du Canada mène des discussions pour transférer ce pouvoir aux territoires. En principe, le Groupe d'experts estime que, tout comme les provinces, les territoires devraient tirer des avantages directs de la mise en valeur des ressources dans leur territoire. Chacun des territoires est rendu à un stade différent de discussion à ces sujets. Le Yukon est le seul territoire à avoir un accord en place. L'exclusion des revenus des ressources offre la souplesse nécessaire pour tenir compte des accords futurs et soutenir la mise en valeur des ressources dans les territoires.

- 7. Utiliser les nouvelles bases de fonctionnement comme mesures approximatives des besoins en dépenses.**

De l'avis du Groupe d'experts, rien ne prouve que les nouvelles bases de fonctionnement, ajustées annuellement, ne sont pas une approximation adéquate des besoins en dépenses des territoires. Même si le Groupe d'experts a pris connaissance de plusieurs suggestions visant à créer des mesures globales des besoins en dépenses et des coûts dans les territoires, il estime néanmoins que cela serait un processus long et complexe, qui pourrait ne pas aboutir à une meilleure approximation que les nouvelles bases de fonctionnement recommandées.

RÉSUMÉ

8. **Amorcer un examen des besoins en dépenses importants et des coûts plus élevés de prestation des services publics au Nunavut.**

Le Groupe d'experts ne recommande pas d'étudier en profondeur les besoins en dépenses dans les territoires, mais il estime que le bien-fondé de l'évaluation des besoins en dépenses et des coûts plus élevés de prestation des services publics au Nunavut est sensiblement différent. Comparativement au reste du Canada, des preuves initiales indiquent qu'il existe de sérieuses disparités sur les résultats de la santé, de l'éducation et du bien-être social, conjuguées à un besoin urgent de logements adéquats. Les recommandations du Groupe d'experts visant à rajuster les bases de financement de la FFT et à l'indexer annuellement ont pour objet d'assurer le financement adéquat de la FFT pour chaque territoire. Toutefois, ces ajustements ne suffisent pas pour relever les défis et combler les lacunes au Nunavut. Le Groupe d'experts recommande que soit poursuivi le travail visant à évaluer les besoins en dépenses au Nunavut, et ce, comme point de départ pour répondre à ces besoins de façon urgente. L'examen devrait être effectué conjointement par le gouvernement du Nunavut et le gouvernement du Canada. Le cas échéant, les fonds additionnels nécessaires pour répondre aux besoins du Nunavut devraient être fournis au moyen de programmes ciblés, plutôt que par l'ajustement de la FFT.

9. **Rajuster les nouvelles bases de fonctionnement annuellement en fonction de la croissance relative de la population des territoires et de la croissance des dépenses provinciales et locales (FMDBP).**

Plutôt que de hausser le montant total versé au titre de la FFT selon le pourcentage établi de 3,5 % (comme il est maintenant dans le nouveau cadre), le Groupe d'experts recommande le retour au facteur de majoration des dépenses brutes rajustées en fonction de la population (FMDBP), qui tient compte de la croissance comparable des dépenses dans les provinces et de la variation de la population des territoires par rapport à celle du reste du Canada.

Il est préférable pour la fédération canadienne de maintenir l'approche actuelle en établissant la FFT par voie législative et en mettant en place des mécanismes d'un examen parlementaire.

10. **Améliorer la stabilité et la prévisibilité en utilisant une moyenne mobile triennale.**

Sans une enveloppe fixe, les droits au titre de la FFT peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre. L'utilisation d'une moyenne mobile triennale permet de lisser ces variations et d'assurer plus de stabilité à la fois pour le gouvernement fédéral et les gouvernements des territoires.

11. **Aborder les questions de la gouvernance, de la reddition de comptes, du règlement des différends et du renouvellement dans le cadre d'un processus élargi et plus transparent.**

Le Groupe d'experts ne souscrit pas à l'idée d'établir une commission permanente et indépendante ayant comme mandat de s'occuper des questions relatives à la FFT. Il estime qu'il est bien assortis pour la fédération du Canada de maintenir l'approche actuelle en établissant la FFT par voie

RÉSUMÉ

législative, en élargissant la reddition de comptes, en imposant des exigences de rapport annuel et en mettant en place des mécanismes d'examen parlementaire. Il serait ainsi possible aussi de disposer d'un processus plus transparent lorsque peuvent être cernées et réglées les questions touchant à la fois les territoires et le gouvernement fédéral.

Avantages de l'approche proposée par le Groupe d'experts

La FFT simplifiée comporte un certain nombre d'autres avantages, dont une compréhension plus claire de la situation financière des territoires et plus de certitude pour les investisseurs éventuels. En fin de compte, cela devrait contribuer à soutenir le développement économique du Nord et à assurer la souveraineté du Canada sur l'Arctique.

- La nouvelle approche proposée repose sur huit principes : la responsabilité et la reddition de comptes; le financement adéquat et la comparabilité; l'abordabilité; la prévisibilité; la neutralité; la stabilité; la souplesse; et des incitatifs adéquats.
- Les territoires sont de toute évidence davantage incités à accroître leurs revenus autonomes. Cette orientation va dans le sens de l'atteinte des objectifs communs d'autosuffisance et d'autonomie et profitera à l'ensemble des Canadiens.
- La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts signifie davantage de financement au titre de la FFT. Selon certains indicateurs initiaux, les territoires ont besoin de plus de financement pour répondre à leurs besoins pressants dans des domaines de programme clés et atteindre l'objectif d'offrir des services sensiblement comparables. Le Groupe d'experts encourage les gouvernements territoriaux à continuer à s'employer à utiliser les moyens les plus efficaces et appropriés pour offrir les services essentiels, et ce, tout en gérant les coûts croissants des services publics.
- La nouvelle approche permet de donner suite aux causes récentes de conflit entre le gouvernement fédéral et les territoires et d'améliorer de façon notable la FFT.
- Elle permet de continuer à reconnaître la diversité très réelle des territoires. Elle permet aussi de tirer profit des éléments positifs de la FFT et comprend une formule distincte pour combler l'écart et un facteur d'indexation propre à chaque territoire.
- La façon proposée d'aborder la gouvernance devrait contribuer à accroître la reddition de comptes, la transparence, la visibilité et l'opportunité des négociations et du processus de renouvellement de la FFT.
- Même s'il demeure complexe, le programme est plus simple que la FFT antérieure et contribuera à alléger le fardeau administratif supporté à la fois par les gouvernements des territoires et le gouvernement fédéral.
- La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts est suffisamment souple pour tenir compte du rajustement du financement attribuable aux

RÉSUMÉ

initiatives et aux transferts de programmes fédéraux, des accords existants et futurs découlant des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, ainsi que des accords de dévolution et de partage des revenus des ressources conclus entre les territoires, les Premières nations, les organisations Autochtones et le gouvernement fédéral.

- La FFT simplifiée comporte un certain nombre d'autres avantages, dont une compréhension plus claire de la situation financière des territoires et plus de certitude pour les investisseurs éventuels. En fin de compte, cela devrait contribuer à soutenir le développement économique du Nord et à assurer la souveraineté du Canada sur l'Arctique.

Évaluer les répercussions financières

La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts permet de fournir aux territoires plus de financement que ce qu'ils reçoivent actuellement aux termes du nouveau cadre.

- En vertu du nouveau cadre établi par voie législative, le financement au titre de la FFT totalise 2,14 milliards de dollars en 2007-2008. En 2007-2008, selon la nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts, les territoires recevraient 60 millions de dollars de plus.
- Sur cinq ans, de 2005-2006 à 2009-2010, l'approche du Groupe d'experts permettrait de verser 285 millions de dollars de plus que ce que prévoit le nouveau cadre établi par voie législative. Pour mettre cela en perspective, l'approche du Groupe d'experts entraînerait une hausse de 20 % du financement total au titre de la FFT sur une période de cinq ans, alors que le nouveau cadre donnerait lieu à une augmentation de 15 %.

La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts permet de fournir plus de financement que ce qu'ils reçoivent actuellement aux termes du nouveau cadre.

Comparaison de l'approche du Groupe d'experts et du nouveau cadre, 2005-2006 à 2009-2010

	En millions \$					
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Totaux
Approche du Groupe d'experts	2 000	2 098	2 203	2 304	2 406	11 011
Nouveau cadre	2 000	2 070	2 143	2 218	2 295	10 726
Différence	0	28	60	86	111	285

RÉSUMÉ

- En 2007-2008, chacun des territoires recevrait des fonds additionnels selon l'approche du Groupe d'experts, comparativement aux droits au titre de la FFT annoncés par le ministre des Finances du Canada en novembre 2005 pour 2006-2007. Par habitant, l'approche du Groupe d'experts se traduit par 18 148 dollars par habitant dans les Territoires du Nord-Ouest, 29 165 dollars par habitant au Nunavut et 17 114 dollars par habitant au Yukon.
- Selon l'approche du Groupe d'experts, le financement total au titre de la FFT serait aussi plus élevé que celui prévu par la FFT antérieure, et chaque territoire recevrait un montant supérieur à celui établi à l'aide de la FFT antérieure.

Comparaison de l'approche du Groupe d'experts pour 2007-2008 et des droits de la FFT annoncés pour 2006-2007, par territoire

	<i>En millions \$ / En \$ par habitant</i>		
	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon
Approche du Groupe d'experts pour 2007-2008			
Droits totaux	791	880	532
Droits par habitant	18 148	29 165	17 114
Droits annoncés pour 2006-2007			
Droits totaux	738	827	506
Droits par habitant	17 107	27 617	16 335
Différence			
Droits totaux	53	53	26
Droits par habitant	1 041	1 548	779

Note : Les droits de la FFT pour 2006-2007 ont été annoncés par le ministre des Finances du Canada en novembre 2005 et ils sont basés sur les données d'octobre 2005.

RÉSUMÉ

Observations de conclusion

Pendant tout l'examen de la FFT, le Groupe d'experts a appris beaucoup de choses au sujet des territoires et des questions jugées importantes par les habitants du Nord et leurs gouvernements. Nous avons entendu parler des espoirs et des rêves des territoires pour ce qui est de l'atteinte de l'autosuffisance et de la réduction de leur dépendance à l'égard des transferts fédéraux. Nous avons entendu parler aussi du potentiel de développement économique et du sentiment que les territoires sont sur le point de connaître un changement majeur. Nous avons entendu dire en outre que le Nord est essentiel pour la souveraineté et la sécurité du Canada.

Parallèlement, nous avons entendu de sérieuses préoccupations au sujet de la situation actuelle sur les plans de l'éducation et de la santé, des conditions sociales et du logement, du vieillissement de l'infrastructure, des coûts élevés et des défis qu'il faut relever pour répondre à ces préoccupations dans le contexte unique des territoires.

Même si bon nombre de ces questions vont au-delà du mandat du Groupe d'experts, nous ne pouvons mettre un terme à notre travail sans encourager fortement les territoires, le gouvernement fédéral, les Autochtones et les Inuits à faire ce qui suit :

- Conclure des accords portant sur la dévolution et le partage des revenus des ressources
- Relever les défis de taille se posant dans les territoires, allant du logement et de l'infrastructure aux soins de santé, à l'éducation et aux questions sociales
- Agir de façon urgente pour régler les graves problèmes au Nunavut
- Continuer à s'employer à trouver des solutions novatrices, efficaces et abordables pour offrir les services publics et répondre aux besoins des habitants des territoires

Comme le cadre de la stratégie fédérale-territoriale conjointe pour le Nord l'indique : le Nord est la région de la grande promesse. Depuis des années, les habitants du Nord parlent de l'importance pour les Canadiens d'avoir en commun une vision pour l'avenir grâce à laquelle les habitants du Nord pourront participer pleinement à la fédération.⁴

En tant que membres du Groupe d'experts, nous espérons sincèrement que nos recommandations aideront les territoires et les habitants du Nord à faire de cette « grande promesse » une réalité.

“Nous sommes maintenant rendus à notre dernière frontière. C'est une frontière dont nous avons tous entendu parler, mais que peu d'entre nous ont vu. Des questions profondes, au cœur de nos préoccupations comme nation, nous attendent ici.” (TRADUCTION)

- M. le juge Thomas R. Berger³

En tant que membres du Groupe d'experts, nous espérons sincèrement que nos recommandations aideront les territoires et les habitants du Nord à faire de cette « grande promesse » une réalité.

³ Gouvernement du Canada, M. le juge Thomas R. Berger (1977). *Northern Frontier, Northern Homeland, The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, Volume 1, p vii.

⁴ Gouvernement du Canada (2004). *Édification de la nation- cadre pour une stratégie pour le Nord*, p. 1.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

DÉBUT D'UN EXAMEN APPROFONDI



Pour commencer, des principes fondamentaux

Les Canadiens ont depuis longtemps à cœur le principe du partage et tiennent à ce que, dans le cadre d'une fédération vaste et diverse, leurs compatriotes, peu importe où ils vivent, aient accès à des services publics sensiblement comparables à des niveaux d'imposition sensiblement comparables.

En pratique, cela signifie que si les gens vivent à Terre-Neuve ou au Nunavut ou à Yellowknife ou à Yorkton, leurs enfants devraient avoir des chances sensiblement comparables d'obtenir une bonne éducation. Ils devraient avoir accès à des soins de santé, à des services sociaux et à un système de justice sensiblement comparable. De même, les impôts qu'ils paient pour soutenir ces services devraient être sensiblement comparables d'un bout à l'autre du pays.

Ce principe important est inscrit dans la Constitution du Canada et constitue le fondement du Programme de péréquation fédéral. Même si ce paragraphe de la Constitution ne mentionne pas expressément les territoires, il n'en demeure pas moins que ce principe s'applique aussi aux territoires par l'entremise de l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la Formule de financement des territoires (FFT).

En vertu des programmes de la péréquation et de la FFT, le gouvernement fédéral perçoit des impôts auprès de l'ensemble des Canadiens et en utilise une partie pour apporter un soutien financier aux provinces et aux territoires qui, pour diverses raisons, sont moins nantis et moins en mesure d'offrir des services publics comparables sans appliquer des niveaux d'imposition élevés au point d'être inacceptables.

Cela semble simple en théorie et en principe. Mais c'est là où prend fin la simplicité. Comme bon nombre de commentateurs et d'universitaires l'ont fait remarquer, le dicton « le diable se trouve dans les détails » est certainement vrai aussi bien pour la péréquation que la FFT.

En outre, malgré le fait que les programmes visent à verser des milliards de dollars en financement chaque année (environ 11 milliards de dollars pour la péréquation et un peu plus de 2 milliards de dollars pour la FFT en 2006-2007), jusqu'à récemment ils ne suscitaient guère d'attention auprès du public. Il est juste d'affirmer que ces programmes sont essentiellement peu connus et peu compris par la vaste majorité des Canadiens.

Il existe donc de nombreuses idées erronées au sujet du mode de fonctionnement de ces programmes, de l'objet pour lequel ils ont été créés et de ce qu'il faudrait faire pour les améliorer pour l'avenir.

Création du Groupe d'experts

En mars 2005, le ministre des Finances du Canada a annoncé le début d'un examen approfondi du Programme de péréquation du Canada et de la Formule de financement des territoires (FFT). L'examen a été lancé par suite de la réunion des premiers ministres sur la péréquation et la FFT, tenue en octobre 2004.⁵

En ce qui concerne la FFT, le Groupe d'experts s'est vu expressément demander de conseiller le gouvernement du Canada au sujet de ce qui suit :

- La répartition de la FFT entre les trois territoires
- Les façons d'améliorer la stabilité et la prévisibilité des paiements
- Les moyens de mesurer les coûts de prestation des services dans les territoires en vue de contribuer à la réévaluation future du niveau global de soutien fédéral au titre de la FFT
- La pertinence de mettre sur pied ou non un organisme indépendant permanent chargé de conseiller le gouvernement du Canada au sujet de la répartition de la Formule de financement des territoires
- La manière d'aborder les questions difficiles qui pourraient découler de la mise en œuvre de l'approche recommandée par le Groupe d'experts

La Formule de financement des territoires est distinctement différente

Même si l'objectif fondamental sous-tendant à la fois la péréquation et la FFT est le même, les programmes diffèrent néanmoins grandement sur les plans de la conception, de l'objet de la mesure et du mode de fonctionnement.

Les deux programmes consistent en des transferts inconditionnels versés par le gouvernement fédéral aux provinces bénéficiaires et à chacun des trois territoires. En d'autres mots, ils ne sont pas assortis de conditions. Le gouvernement fédéral n'exige pas que les provinces ou les territoires dépensent l'argent pour offrir des programmes ou des services particuliers. Les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent les décisions sont redevables à leurs citoyens de la façon dont l'argent est dépensé.

⁵ Pour obtenir davantage d'information, veuillez consulter le site Web du Groupe d'experts, à <http://www.eqtf-pfft.ca>, qui renferme le document de travail exposant les questions clés au sujet de la péréquation et de la FFT.

DÉBUT D'UN EXAMEN APPROFONDI

Les deux programmes répondent à la variation de la population : davantage d'argent est versé aux provinces et aux territoires moins nantis si leur population augmente, et moins d'argent si leur population diminue. Ces programmes reposent sur un éventail de méthodes pour calculer la capacité de recettes des provinces et des territoires et leur effort fiscal. La FFT, toutefois, comporte des caractéristiques qui permettent de reconnaître la capacité plus limitée des territoires de percevoir des revenus.

D'autre part, les différences sont importantes. La péréquation ne tient pas compte explicitement des besoins en dépenses différents des provinces pour établir leur admissibilité au financement de la péréquation ou le montant qu'elles peuvent recevoir. La FFT comprend explicitement une mesure approximative des besoins en dépenses. Elle a en fait pour objet de combler l'écart entre les besoins en dépenses (le montant dont a besoin un territoire pour assumer les coûts de prestation de services publics sensiblement comparables à ses citoyens) et la capacité fiscale (le montant qu'un territoire peut percevoir à l'aide d'une combinaison d'impôts, de frais et de certains autres transferts fédéraux).

La FFT est aussi beaucoup plus vitale pour les territoires que la péréquation pour les provinces, vu qu'elle représente entre 64 % et 81 % de leurs revenus budgétaires totales. Elle est en fait essentielle pour assurer le développement futur des territoires et de leurs habitants. Les coûts élevés de prestation des services publics et le solide potentiel économique, conjugués à la dure réalité des sérieux défis posés par le logement, la santé et l'éducation, mettent en lumière la nécessité de traiter séparément et délibérément la FFT. Ces facteurs mettent en évidence aussi la nécessité de donner suite aux avis uniques et très différents des territoires et de faire en sorte que la FFT contribue à les aider à réaliser leurs aspirations à l'avenir.

Pour ces raisons, le Groupe d'experts a décidé de traiter séparément la péréquation et la FFT.

Consultations sur la Formule de financement des territoires

Dès le départ, le Groupe d'experts s'est engagé à faire participer un large éventail de gens et d'organisations au processus d'examen. Un membre du Groupe d'experts, M. Michael Percy, s'est d'ailleurs vu explicitement charger de cerner les questions territoriales et de les aborder une à une.

Dans le cadre des consultations, le Groupe d'experts a fait ce qui suit :

- Il a tenu des consultations initiales auprès de représentants des trois gouvernements territoriaux en avril 2005.

La Formule de financement des territoires a en fait pour objet de combler l'écart entre les besoins en dépenses (le montant dont a besoin un territoire pour assumer les coûts de prestation de services publics sensiblement comparables à ses citoyens) et la capacité fiscale (le montant qu'un territoire peut percevoir à l'aide d'une combinaison d'impôts, de frais et de certains autres transferts fédéraux).

DÉBUT D'UN EXAMEN APPROFONDI

En brossant un tableau du caractère unique des territoires, nous espérons que les lecteurs du rapport apprendront non seulement à mieux connaître le Nord d'aujourd'hui mais aussi à bien comprendre le contexte dans lequel le Groupe d'experts a formulé les recommandations visant à restructurer le programme de la FFT.

- Il a tenu une discussion en table ronde avec 47 participants à Yellowknife, le 25 août 2005.
- Il a rencontré le Premier ministre et le ministre des Finances du Yukon et les ministres des Finances des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.
- Il a rencontré des représentants du gouvernement du Nunavut, à Iqaluit, pour mieux comprendre leurs besoins et défis uniques.
- Il a rencontré des représentants du ministère des Finances du Canada.
- Il a recueilli nombre de renseignements sur les territoires grâce à leur mémoire conjoint, aux discussions de suivi et à l'examen d'information et d'analyses détaillées.
- Il a examiné les mémoires présentés par des universitaires, d'autres groupes et des particuliers intéressés.

L'annexe 1 renferme une liste des participants au processus de consultation.

Pendant tout ce long processus, les membres du Groupe d'experts ont appris à connaître la FFT, son importance pour les territoires ainsi que les forces et les faiblesses de l'approche actuelle. Mais ce qui est peut-être aussi important, le Groupe d'experts a ainsi acquis une compréhension approfondie des défis uniques auxquels fait face le Nord, des aspirations des territoires en matière d'autonomie et d'autosuffisance financière, de la complexité des enjeux et de la solide volonté des participants de créer un meilleur avenir pour l'ensemble des habitants des territoires.

Voici donc où débute le présent rapport. En brossant un tableau du caractère unique des territoires, nous espérons que les lecteurs du rapport apprendront non seulement à mieux connaître le Nord d'aujourd'hui mais aussi à bien comprendre le contexte dans lequel le Groupe d'experts a formulé les recommandations visant à restructurer le programme de la FFT.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

DÉFIS UNIQUES DES TERRITOIRES

DÉFIS UNIQUES DES TERRITOIRES



Pour évaluer la façon dont la FFT fonctionne aujourd'hui et déterminer les changements qu'il conviendrait d'apporter pour améliorer le programme pour l'avenir, nous ne pouvons ni ne devrions faire ce travail sans tenir compte du grand contexte dans lequel s'inscrivent les défis uniques auxquels font face les territoires.

Parce que la FFT joue un rôle si important dans le soutien des programmes et services essentiels offerts par les territoires, les enjeux sont énormes. Les modifications apportées au programme actuel peuvent avoir un effet spectaculaire sur la capacité des territoires de stimuler le développement économique, d'obtenir des investissements fort nécessaires et d'offrir des services d'éducation et de santé de base et d'autres services à une population en plein essor. À cela s'ajoutent un certain nombre de projets de développement économique en cours, prévus ou en voie de planification. Pour ce qui est des responsabilités en matière de mise en valeur des ressources, elles ont été transférées au Yukon et aux Premières nations et aux gouvernements Autochtones. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, les discussions sont encore en cours.

La combinaison de ces défis est unique au Canada. La manière dont ils sont abordés influera profondément sur l'avenir des territoires.

L'annexe 2 traite plus en détail des besoins uniques des territoires.

Cerner les besoins et les défis

La situation dans les territoires diffère énormément de celle dans le Sud du Canada, et il existe des différences importantes même entre les trois territoires. Pour les gens vivant au centre-ville de Toronto, de Vancouver, de Montréal ou de Calgary, il est difficile d'imaginer un vaste territoire ayant environ la moitié de la taille du Canada et habité par un peu plus de 100 000 personnes, dont bon nombre vivent dans de petites collectivités isolées accessibles uniquement par avion, par bateau ou par chemin de glace durant l'hiver.

Même si la plupart des provinces font face à des défis en matière de prestation de services publics aux habitants des petites collectivités, ces derniers paraissent dérisoires par rapport à ceux auxquels font face les territoires. Les tendances et faits suivants donnent un aperçu de la vie dans le Nord du Canada et montrent pourquoi les coûts de prestation des services publics sont beaucoup plus élevés que ceux observés ailleurs au Canada.

Car la FFT joue un rôle si important dans le soutien des programmes et services essentiels offerts par les territoires, les enjeux sont énormes.

« La variation de la situation dans le Nord est aussi importante que la variation entre toutes les administrations, et ces situations différentes créent des coûts différents de prestation des programmes et des services publics et donnent lieu aussi à des capacités fiscales énormément différentes. »
(TRADUCTION)

- Mémoire conjoint des territoires présenté au Groupe d'experts⁶

Même si la plupart des provinces font face à des défis en matière de prestation de services publics aux habitants des petites collectivités, ces derniers paraissent dérisoires par rapport à ceux auxquels font face les territoires.

⁶ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Gouvernement du Nunavut, Gouvernement du Yukon, (2005). Mémoire conjoint des territoires présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 9.

DÉFIS UNIQUES DES TERRITOIRES

« Le Nord est une frontière, mais c'est aussi une patrie, la patrie des Dénés, des Inuits et des Métis, comme c'est la patrie des blancs qui vivent là. Et c'est un patrimoine, un environnement unique qu'on nous appelle à préserver pour tous les Canadiens »
(TRADUCTION)

- M. le juge Thomas R. Berger⁷

Toutes les provinces font face à des défis pour ce qui est de maîtriser la hausse des coûts et la demande de soins de santé. Mais dans les territoires, ces défis sont doubles, à cause des besoins encore plus grands, de la pénurie de fournisseurs de soins de santé, du manque de soins médicaux complets et des coûts de transport médical.

La croissance de la population dépasse celle du Canada

La population des trois territoires est peu élevée comparativement à celle du reste du Canada. Selon les derniers renseignements de 2004, la population combinée se chiffrait en effet à un peu plus de 104 000 habitants. Au Nunavut, 85 % de la population est Inuite par rapport à 50 % de population Autochtone dans les Territoires du Nord-Ouest et à 20 % au Yukon. Dans l'ensemble du Canada, les Autochtones ne représentent qu'environ 3 % de la population.⁸

En outre, la population des trois territoires devrait croître à un taux plus élevé que celui observé dans le reste du Canada. De loin, le Nunavut est celui qui connaîtra la croissance la plus notable, la population devant augmenter de 26 % entre 2004 et 2019.⁹

La dispersion géographique et l'isolement font augmenter les coûts

Comme les habitants des territoires sont répartis sur de vastes distances, vivant fréquemment dans de petites collectivités isolées comportant peu de voies de transport, voire aucune, les territoires font face à des défis uniques pour ce qui est d'offrir des services d'éducation, de santé et sociaux et de fournir l'infrastructure nécessaire à leurs citoyens. Les économies d'échelle sont pratiquement impossibles. À la différence des collectivités dans le Sud du Canada, où les enfants peuvent être transportés en autobus à l'école et où les gens peuvent se rendre en voiture à l'hôpital le plus proche, ces options ne sont simplement pas possibles dans la plupart des parties des territoires.

Il n'est donc pas étonnant que, en raison de ces facteurs, les coûts de prestation des services publics soient beaucoup plus élevés dans les territoires.

Les coûts des soins de santé sont élevés et les résultats obtenus laissent à désirer

Toutes les provinces font face à des défis pour ce qui est de maîtriser la hausse des coûts et la demande de soins de santé. Mais dans les territoires, ces défis sont doubles, à cause des besoins encore plus grands, de la pénurie de fournisseurs de soins de santé, du manque de soins médicaux complets et des coûts de transport médical. En plus, la situation de la santé, particulièrement au Nunavut, est pire que partout ailleurs au Canada.

Malgré les dépenses des soins de santé beaucoup plus élevés dans les territoires, comparativement à ceux observés dans le reste du Canada, les indicateurs de la situation de la santé dans les territoires révèlent que l'espérance de vie est moins

⁷ Gouvernement du Canada, M. le juge Thomas R. Berger. (1977). *Northern Frontier, Northern Homeland, The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry : Volume One.*, 1977, p. vii.

⁸ Gouvernement du Canada, Statistique Canada (2001). *Renseignement du Canada, 2001.*

⁹ Gouvernement du Canada, Statistique Canada. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Bureau of Statistics. Gouvernement du Yukon, Bureau of Statistics.

DÉFIS UNIQUES DES TERRITOIRES

longue, que les taux de mortalité infantile sont plus élevés, que beaucoup plus d'années de vie sont perdues en raison de blessures involontaires, que les taux de décès à cause du cancer du poumon sont plus élevés et que moins de gens estiment que leur santé est bonne ou excellente.¹⁰

La situation au Nunavut est particulièrement inquiétante. Comparativement au reste du Canada :

- L'espérance de vie est inférieure de 10 % au Nunavut
- Le taux de mortalité infantile est trois fois plus élevé
- Trente-huit plus de nouveau-nés ont un faible poids à la naissance
- Le taux de tuberculose est 18 fois plus élevé
- Le taux de suicide est dix fois plus élevé
- Le taux de tabagisme est trois fois plus élevé chez les jeunes et deux fois plus élevé chez les adultes.¹¹

Les indicateurs sociaux révèlent qu'il existe des défis de taille

Comparativement au reste du Canada, les territoires affichent un taux de familles monoparentales plus élevé, un taux de chômage moyen plus élevé (sauf les Territoires du Nord-Ouest), un taux de suicide beaucoup plus élevé et un taux de violence et de crimes contre la propriété plus élevé. À nouveau, la situation au Nunavut est bien plus grave que celle observée dans les deux autres territoires.

Les indicateurs d'éducation s'améliorent

Le taux de diplômés d'études secondaires s'améliore dans les trois territoires, dont le taux de diplômés autochtones et inuits. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, les taux sont d'ailleurs comparables à ceux observés dans le reste du Canada, mais le taux de diplômés d'études secondaires au Nunavut est le plus faible au Canada. Environ un tiers des étudiants ne termine pas leurs études secondaires au Nunavut.

Lors de la table ronde du Groupe d'experts tenue à Yellowknife, on a fait valoir que les lacunes en matière d'éducation et de formation constituent un obstacle important au développement économique et social et une barrière particulièrement difficile pour les Autochtones et les Inuits.

« L'écart entre les besoins en dépenses n'est pas juste une mesure dans des livres comptables. Il mesure aussi les logements inadéquats, la piètre santé, le faible niveau d'instruction et l'infrastructure insuffisante » (TRADUCTION)

- Nunavut Association of Municipalities/Nunavunmi Nanalüt Katojllkatigiit¹²

¹⁰ Gouvernement du Territoires du Nord-Ouest (2005). *Comparable Health Indicators, 2005*. Gouvernement du Nunavut (2005). *Comparable Health Indicators, 2004*. Gouvernement du Yukon (2005). *Comparable Health Indicators, 2004*.

¹¹ L'information a été fournie par le ministère de la Santé et des Services sociaux, gouvernement du Nunavut en octobre 2005.

¹² Nunavut Association of Municipalities/Nunavunmi Nunalit Katojllkatigiit (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p. 2.

DÉFIS UNIQUES DES TERRITOIRES

La situation au Nunavut est particulièrement grave. Plus de la moitié des habitants du Nunavut vivent dans des logements publics, et l'offre actuelle ne suffit pas pour répondre à la croissance prévue de la population. Le résultat est le surpeuplement dans lequel le nombre moyen de personnes vivant dans la même maison est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Cela contribue directement aux importants problèmes sociaux, d'éducation et de santé.

L'infrastructure et le logement sont de graves problèmes

Les trois territoires doivent composer avec des défis de taille pour ce qui est de fournir des logements adéquats et abordables. Une importante proportion de l'offre actuelle de logements a besoin de réparation, et les coûts de construction, d'entretien des terrains, d'expédition et de main-d'œuvre sont beaucoup plus élevés que ceux observés dans le Sud du Canada. La situation au Nunavut est particulièrement grave. Plus de la moitié des habitants du Nunavut vivent dans des logements publics, et l'offre actuelle ne suffit pas pour répondre à la croissance prévue de la population. Le résultat est le surpeuplement dans lequel le nombre moyen de personnes vivant dans la même maison est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Cela contribue directement aux importants problèmes sociaux, d'éducation et de santé.

Outre le besoin de logements, l'infrastructure (routes, aéroports, eau, égouts, élimination des déchets) ne cesse de vieillir. Les coûts de réparation et de remplacement sont élevés. Les provinces font face à des problèmes similaires au chapitre du remplacement de l'infrastructure vieillissante, mais le défi pour les territoires est compliqué par les coûts plus élevés et la capacité fiscale moindre de percevoir les fonds nécessaires.

Les revenus et les ressources naturelles sont des questions essentielles

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les trois territoires dépendent énormément de la FFT et des autres transferts fédéraux pour soutenir les services publics essentiels et les investissements dans l'infrastructure.

Même si les trois territoires s'efforcent d'intensifier l'activité économique et d'accroître leurs revenus autonomes, principalement par l'entremise de l'impôt sur le revenu, la réalité, c'est que même les importants projets de développement économique n'entraînent pas nécessairement une hausse importante des revenus pour les territoires selon les accords actuels. Dans bon nombre de cas, les entreprises participantes aux projets de développement sont basées à l'extérieur des territoires et paient leurs impôts dans d'autres administrations. C'est la même chose pour la main-d'œuvre transitoire qui se rend dans les territoires pour travailler, mais qui vit en permanence et paie des impôts au Sud du Canada.

Une des possibilités les plus prometteuses pour les territoires, c'est le potentiel d'exploitation et la poursuite de la mise en valeur de leurs riches ressources naturelles, particulièrement le pétrole, le gaz et les diamants. Sur le plan constitutionnel, toutefois, c'est le gouvernement fédéral qui a l'autorité pour gérer la mise en valeur des ressources naturelles dans les trois territoires. Il peut notamment établir, administrer et percevoir les redevances sur les ressources. En vertu

Une des possibilités les plus prometteuses pour les territoires, c'est le potentiel d'exploitation et la poursuite de la mise en valeur de leurs riches ressources naturelles, particulièrement le pétrole, le gaz et les diamants.

DÉFIS UNIQUES DES TERRITOIRES

des accords existants, le gouvernement fédéral tire profit d'une manière significative de la mise en valeur des ressources dans les territoires, beaucoup plus que les gouvernements territoriaux et les autres parties.

Depuis les années 1980, le gouvernement du Canada met en œuvre une politique de dévolution dans le cadre de laquelle il s'emploie à transférer le pouvoir d'établir, d'administrer et de percevoir les revenus des ressources et de gérer la mise en valeur des ressources aux territoires à l'aide d'accords et de mesures législatives. En septembre 1988, il a conclu un accord de principe avec le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest dans lequel sont établis les paramètres du transfert de la responsabilité pour le pétrole et le gaz. Aux termes de cet accord, les revenus liés au gaz et au pétrole (sauf ceux visés par les revendications territoriales des Autochtones) doivent être utilisés au profit des gouvernements territoriaux. Les territoires bénéficieraient d'un avantage fiscal net pour qu'ils soient incités à accroître la mise en valeur des ressources. Si les revenus atteignaient un niveau particulièrement élevé, le gouvernement fédéral conserverait une proportion croissante des revenus supplémentaires.

Depuis, seul le gouvernement du Yukon et quelques-uns des Premières nations du Yukon ont conclu des accords avec le gouvernement fédéral portant sur la dévolution et le partage des revenus des ressources. Des discussions sont en cours avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Sommet des Autochtones. Les pourparlers avec le gouvernement du Nunavut demeurent au stade préliminaires.

La dévolution et le partage des revenus des ressources sont en cours

Comme mentionné précédemment, un important pourcentage de la population des territoires est constitué d'Autochtones et d'Inuits. À l'échelle des trois territoires, il existe, des accords fiscaux et des accords d'autonomie gouvernementale différents, conclus entre le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux, des organisations Inuits, des Premières nations et des organismes Autochtones. La majorité des accords financiers prévoient le partage des revenus (dont les revenus des ressources) entre les gouvernements et organismes des Premières nations et Autochtones et les gouvernements territoriaux et fédéral. Ces accords peuvent avoir aussi des répercussions sur la Formule de financement des territoires (FFT) et certainement sur le niveau global des transferts fédéraux aux gouvernements territoriaux.

« Dans le passé, les efforts déployés par le Canada pour partager la prospérité nationale et atténuer la pauvreté régionale ont été concentrés presque exclusivement dans le Sud. Maintenant, le Nord devra devenir une partie intégrante de la communauté économique canadienne. Il s'y joindra comme membre défavorisé parce que, malgré les changements et les progrès, les problèmes sociaux du Nord demeurent graves et leur résolution entraînera des coûts très élevés. » (TRADUCTION)

- David Judd
Cité dans William C. Wonders,
Canada's Changing North¹³

¹³ Wonders, William C. (1971). *Canada's Changing North*, p. 347.

DÉFIS UNIQUES DES TERRITOIRES

RÉSUMÉ

- Les coûts sont beaucoup plus élevés dans les territoires, principalement en raison de la dispersion géographique, de l'isolement et des coûts élevés de transport.
- Les trois territoires dépendent énormément de la FFT et des autres transferts fédéraux pour payer les services publics essentiels.
- Un certain nombre d'indicateurs révèlent de graves problèmes sociaux, conjugués à des problématiques inappropriées de logements, une situation qui laissent à désirer sur les plans de la santé et de l'éducation et au besoin urgent de remplacer et de développer l'infrastructure existante.
- Même si les trois territoires connaissent des problèmes, la situation au Nunavut est particulièrement grave et inquiétante.
- Les questions relatives à la dévolution et au partage des revenus des ressources avec les gouvernements territoriaux, les gouvernements et organismes autochtones et les organisations inuites sont complexes, et il faudra du temps pour les régler.
- Même si les ressources naturelles dans les trois territoires offrent un potentiel formidable de développement économique, des investissements sont nécessaires, et les trois territoires ne pourront en tirer des avantages globaux à court terme.
- Leur détermination de devenir autonome est une importante priorité pour les territoires et pour le Canada. Les modifications apportées à la FFT devraient contribuer à l'atteinte de cet objectif. Toutefois, dans un avenir prévisible, la FFT va continuer à être une importante source de financement pour les trois territoires.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

COMPRENDRE LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES



« Lorsqu'on s'emploie à approfondir la FFT et les questions fiscales territoriales connexes, on tend à devenir très humble en raison des complexités. On apprend aussi plusieurs choses. D'abord et avant tout, « le diable se trouve dans les détails ». (TRADUCTION)

R. C. Zuker et T. R. Robinson¹⁴

Ne vous méprenez pas : la Formule de financement des territoires (FFT) n'est pas un programme simple. Les principes et les objectifs sous-tendants le programme sont simples, mais les formules, et particulièrement la façon dont elles ont évolué au fil du temps, ajoutent des couches de complexité qui vont au-delà de la compréhension de presque tout le monde sauf les quelques personnes qui travaillent de près à la mise en œuvre du programme. Les formules complexes ne favorisent pourtant ni la transparence ni la reddition de comptes aux Canadiens.

Or, compte tenu de l'importance du programme pour les territoires et du montant d'argent en jeu, il importe de comprendre les éléments fondamentaux du programme et son mode de fonctionnement. L'annexe 3 traite plus en détail de l'historique de la FFT et de son mode de fonctionnement.

L'abc de la Formule de financement des territoires

En place depuis 1985-1986, le programme de la FFT est le principal transfert fédéral aux territoires. Il a comme objectif de fournir aux gouvernements territoriaux des revenus adéquats pour leur permettre d'offrir aux Canadiens du Nord des niveaux de services publics sensiblement comparables (à des niveaux d'imposition sensiblement comparables) à ceux qui sont offerts à tous les autres Canadiens, en tenant compte des circonstances uniques dans les territoires.

Ne vous méprenez pas : la Formule de financement des territoires (FFT) n'est pas un programme simple.

Les formules complexes ne favorisent pourtant ni la transparence ni la reddition de comptes aux Canadiens.

¹⁴ Zuker, R.C. et T.R. Robinson (2005). *Fixing Territorial Formula Financing*. Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 6.

COMPRENDRE LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

TABEAU 1 – Droits au titre de la Formule de financement des Territoires (FFT) 1993-1994 à 2006-2007

En millions \$

Année	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Totaux FFT
1993-1994	289	861	0	1 150
1994-1995	289	892	0	1 181
1995-1996	291	906	0	1 197
1996-1997	289	908	0	1 197
1997-1998	307	921	0	1 229
1998-1999	310	935	0	1 246
1999-2000	319	493	520	1 333
2000-2001	336	310	566	1 212
2001-2002	359	546	613	1 518
2002-2003	372	588	656	1 616
2003-2004	435	626	692	1 754
2004-2005	466	678	756	1 900
2005-2006	487	714	799	2 000
2006-2007*	506	738	827	2 070

* Tel qu'il a été annoncé par le ministre des Finances du Canada en novembre 2005

Source : Ministère des Finances du Canada

Pour commencer, une méthode assortie d'une formule

Avant 2004-2005, la FFT était établie et répartie au moyen d'une formule. Créée en 1985, la formule avait pour objet de verser chaque année des subventions inconditionnelles aux gouvernements territoriaux. Chaque gouvernement territorial pouvait répartir et dépenser la subvention au titre de la FFT conformément à ses propres priorités. La FFT était prévue dans les accords connexes conclus entre le gouvernement fédéral et chacun des territoires.

La formule fonctionnait comme suit :

Subvention au titre de la FFT = bases des dépenses brutes (BDB) moins les revenus admissibles

La formule avait pour objet de combler l'écart entre les coûts de prestation des services publics dans les territoires et leur capacité de payer ces services au moyen de leurs revenus autonomes. La subvention au titre de la FFT que recevait chaque territoire était basée sur une mesure de remplacement du montant dont

COMPRENDRE LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

il avait besoin pour offrir les services publics (la base des dépenses brutes) moins une mesure du montant qu'il tirait de ses sources de revenus autonomes et de certains autres transferts fédéraux (ses revenus admissibles). La subvention au titre de la FFT était établie séparément pour chaque territoire.

Voici maintenant quelques-uns des termes techniques et des détails.

Mesurer les besoins en dépenses

La base des dépenses brutes (BDB) est une mesure de remplacement des besoins en dépenses de chaque territoire. Elle est basée sur les revenus des gouvernements territoriaux consacrés à la prestation des services publics dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon en 1982-1983, avec certains ajustements. Elle ne mesure pas le montant que chaque territoire dépense réellement au titre des services publics; elle établit plutôt une approximation du montant qu'ils auraient besoin pour offrir des services publics sensiblement comparables. Lors de l'instauration de la FFT, on estimait qu'il convenait de tenir compte de la variation à la fois des besoins et des coûts de prestation des services publics dans les territoires.¹⁵

La BDB est ajustée chaque année au moyen d'un facteur d'indexation

On supposait que, parce que les territoires ont des responsabilités similaires à celles des gouvernements provinciaux et des administrations locales du reste du Canada, leurs besoins en dépenses augmenteraient environ au même taux. À compter de 1990, on a tenu compte aussi de la variation de la population des territoires. Le facteur d'indexation utilisé dans la FFT, pour ajuster les besoins en dépenses annuelles s'appelait le facteur de majoration des dépenses brutes rajustées en fonction de la population (FMDBP).

D'autres ajustements ont été apportés à la BDB

Depuis l'instauration du programme, on a apporté un certain nombre d'ajustements à la BDB des territoires. Dans la foulée du transfert de responsabilités de programme aux territoires (p. ex., aéroports, application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*), le gouvernement fédéral leur a fourni les fonds additionnels nécessaires pour mettre en œuvre ces programmes. On a ajouté ce montant à la BDB de chaque territoire. Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral a aussi annoncé l'apport de deux importants changements dans le cadre de son

¹⁵ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Gouvernement du Nunavut, Gouvernement du Yukon (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p. 2-3.

COMPRENDRE LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

plan visant à éliminer les déficits. Il a gelé la subvention de chaque territoire pour 1995-1996 au niveau de 1994-1995, et il a réduit de 5 % la BDB de 1996-1997 de chaque territoire. De plus, lorsque le Nunavut a été créé en 1999, il a ajouté des fonds à la BDB des Territoires du Nord-Ouest, puis cette BDB a été divisée entre le nouveau territoire du Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest.

Mesurer la capacité fiscale

Selon la FFT, les revenus admissibles étaient inclus comme mesure de la capacité fiscale d'un territoire et reflétaient la capacité de chaque territoire de percevoir des revenus.

Les revenus que les territoires contrôlent sont inclus dans les revenus admissibles

La mesure des revenus admissibles de chaque territoire comprenait la totalité des revenus provenant de l'impôt sur le revenu, des taxes sur le tabac et le carburant, des impôts fonciers, des droits et des licences et d'autres petites sources de revenus. Elle était ensuite rajustée en vue de tenir compte d'un certain nombre de facteurs, comme l'effort fiscal ajusté pour le coût élevé de la vie, de chaque territoire comparativement aux taux d'imposition moyens observés dans les provinces. D'autres transferts fédéraux aux territoires étaient inclus ou exclus en partie du calcul des revenus admissibles.

Certaines sources de revenus n'étaient pas incluses dans la FFT antérieure, dont :

- Les revenus des ressources naturelles (abordés dans des accords sur le partage des revenus distincts conclus avec le Yukon)
- Des fonds versés par le gouvernement fédéral au titre des programmes sociaux et de soins de santé
- Des revenus d'intérêt
- Les nouveaux recouvrements ou les nouveaux paiements de transfert instaurés après le 31 mars 1985

Une incitation au développement économique est incluse

Le concept de base de la FFT était que, dans la foulée de l'augmentation de la capacité des territoires de percevoir des recettes, diminuerait le montant qu'ils recevraient au moyen de la subvention au titre de la FFT. Pour répondre aux préoccupations que l'interaction entre l'effort fiscal mesuré d'un territoire et la croissance de nouveaux revenus puisse dissuader les territoires de favoriser le développement économique et de percevoir de nouvelles revenus, on a créé en 1995-1996 l'incitation au développement économique (IDE). Cet ajustement

COMPRENDRE LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

permettait aux territoires d'exclure, du calcul de leur droit au titre de la FFT, 20 % de la croissance supplémentaire de leurs assiettes fiscales. Dans les faits, les territoires pouvaient ainsi conserver une part plus importante des revenus qu'ils tiraient de la croissance économique sans voir ces gains être plus que contrebalancés par une réduction du montant qu'ils recevaient au titre de la FFT.

Le nouveau cadre

En octobre 2004, le gouvernement fédéral a remplacé la formule antérieure par le nouveau cadre, qui s'applique à la fois à la FFT et à la péréquation. Voici les principales caractéristiques du nouveau cadre :

- On a mis de côté la FFT et créé une enveloppe de financement fixe.
- À la différence des accords antérieurs liés à la FFT, le nouveau cadre est établi par voie législative et les subventions versées à chacun des territoires sont basées sur la loi fédérale (*Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*) et non sur des accords distincts conclus entre le gouvernement fédéral et chaque territoire.
- L'enveloppe totale de financement devant être versé par l'entremise de la FFT aux trois territoires a été majoré et fixé à 1,9 milliards de dollars pour 2004-2005, 2 milliards de dollars pour 2005-2006 et 2,07 milliards de dollars pour 2006-2007.
- Le financement total croîtra de 3,5 % par année, et il fera l'objet d'un examen en 2009-2010.
- Plutôt que de se voir octroyer une subvention calculée séparément, les trois territoires reçoivent une part de l'enveloppe globale de financement de la FFT, basée sur la moyenne de la part relative qu'ils ont reçu les trois années précédentes.

Le nouveau cadre constitue un changement conceptuel important pour les territoires, beaucoup plus qu'il ne l'est pour les provinces. En plus d'établir la FFT par voie législative, le nouveau cadre fait en effet en sorte que la FFT n'est désormais plus basée sur trois formules distinctes visant à combler l'écart.

Le nouveau cadre garantit une hausse prévisible du financement global, ce qui améliore la stabilité de la FFT. Il procure aussi des avantages fiscaux aux territoires. Le montant total du financement au titre de la FFT est établi par voie législative et ne sera pas réduit même si les revenus autonomes des territoires augmentent. Cela équivaut à une incitation au développement économique de 100 % parce que le montant total prévu pour la FFT ne fléchira pas, même si les territoires voient croître leurs revenus autonomes.

Le nouveau cadre constitue un changement conceptuel important pour les territoires, beaucoup plus qu'il ne l'est pour les provinces.

COMPRENDRE LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Le nouveau cadre modifie fondamentalement la dynamique entre les trois territoires, vu que le montant qu'ils gagnent ou qu'ils perdent dans une enveloppe de financement fixe dépend non seulement de leur propre situation, mais aussi de la variation des revenus et de la population dans les deux autres territoires.

Par contre, le facteur d'indexation fixe de 3,5 % du nouveau cadre ne tient pas compte de la variation réelle des besoins en dépenses des territoires, consécutive à la variation de la population ou à la croissance des dépenses. Cela signifie également que les trois territoires partagent à la fois les risques à la hausse ou à la baisse de la variation de leurs revenus autonomes. Même si le montant total du financement au titre de la FFT est fixe, la part que chaque territoire reçoit peut varier d'une année à l'autre. Par exemple, si les Territoires du Nord-Ouest voyaient augmenter ses revenus, sa subvention diminuerait alors que progresserait la subvention au titre de la FFT versée aux deux autres territoires.

Pour cette raison, le nouveau cadre modifie fondamentalement la dynamique entre les trois territoires, vu que le montant qu'ils gagnent ou qu'ils perdent dans une enveloppe de financement fixe dépend non seulement de leur propre situation, mais aussi de la variation des revenus et de la population dans les deux autres territoires.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

QUESTIONS ET IDÉES

QUESTIONS ET IDÉES



Au cours de ses diverses consultations, réunions et discussions, le Groupe d'experts a appris à connaître un certain nombre de questions liées à la FFT antérieure et au nouveau cadre, en plus de prendre connaissance d'idées et d'options sur la façon dont le programme pourrait être restructuré et amélioré.

Nous exposons, dans cette section, les faits saillants des questions et idées clés qui ont été soulevées durant les consultations sur la Formule de financement des territoires (FFT). Des copies des divers mémoires portant expressément sur la FFT sont diffusées sur le site Web du Groupe d'experts.¹⁶

Le financement adéquat de la Formule de financement des territoires pour répondre aux besoins des territoires

En 2005-2006, les subventions au titre de la FFT représentaient entre 64 % et 81 % des revenus budgétaires des territoires. Il n'est donc pas étonnant que l'adéquation de la FFT ait été un thème dominant et ait marqué les discussions portant sur les défis uniques des territoires.

Dans leur mémoire conjoint, les trois territoires font valoir que lorsque la FFT a été instaurée, le financement qu'elle leur fournissait était adéquat.¹⁷ Ils étaient favorables aussi à l'indexation annuelle de la BDB, qui était basée sur la croissance relative de la population des territoires et l'augmentation des dépenses des gouvernements provinciaux et des administrations locales. Toutefois, dans leur mémoire, ils soutiennent que les changements subséquents apportés à la FFT ont mené à un financement inadéquat, dont le plafonnement du financement au titre de la FFT, la réduction de 5 % des BDB territoriales, instaurée en 1996-1997, et l'introduction du facteur de rajustement lié à l'effort fiscal (FREF) en 1990-1991.

Dans leur mémoire, les trois territoires soulignent que, même si le nouveau cadre mis en place en 2004 augmente le financement, il ne ramène pas la FFT au niveau nécessaire pour qu'elle puisse atteindre ses objectifs originaux. Parallèlement, il importe de mentionner que les territoires ont bénéficié d'importants nouveaux investissements ces dernières années, grâce à la fois à la FFT et à d'autres initiatives de financement fédérales. Le nouveau cadre a fourni 100 millions de dollars de

¹⁶ <http://www.eqtf-pfft.ca>.

¹⁷ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, gouvernement du Nunavut, gouvernement du Yukon (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p. 2-3.

QUESTIONS ET IDÉES

On ne peut qu'être saisi par le sentiment que les territoires sont sur le point de connaître un changement majeur, particulièrement les Territoires du Nord-Ouest.

Il existe un souhait d'autosuffisance et d'indépendance. Mais, en même temps, on reconnaît que les obstacles à l'autosuffisance sont importants.

plus aux territoires en 2004-2005 et en 2005-2006 et prévoit une hausse annuelle de 3,5 % des subventions globales au titre de la FFT. Parmi les autres investissements du gouvernement fédéral figurent l'augmentation du financement au titre des transferts de la santé et des services sociaux (44 millions de dollars), la nouvelle stratégie pour le Nord (120 millions de dollars), le Nouveau pacte pour les villes (37,5 millions de dollars), le financement de l'infrastructure (211 millions de dollars) et le Fonds d'accès aux soins de santé dans les territoires (150 millions de dollars). Cela ne tient pas compte d'un certain nombre d'autres investissements dans le développement économique du Nord, la santé, l'exploitation du pétrole et du gaz et l'environnement.¹⁸

En novembre 2005, au terme de la réunion des premiers ministres et des dirigeants Autochtones, le gouvernement fédéral a annoncé un engagement de 5 milliards de dollars pour les cinq prochaines années, dont une partie serait répartie entre les trois territoires dans le but de répondre à des besoins dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé et de l'infrastructure.¹⁹

Dans d'autres mémoires et durant des discussions, nos interlocuteurs ont mis en lumière les besoins et les défis uniques des territoires. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, malgré l'énorme potentiel des territoires, « il y a bon nombre d'obstacles à surmonter pour réaliser ce potentiel et faire en sorte que les habitants du Nord, en particulier les Autochtones, puissent y participer pleinement ».²⁰

Il ne fait guère de doute que les coûts sont beaucoup plus élevés dans les territoires, que la demande de certains services publics est aussi plus importante et que la situation sur les plans de la santé et de l'éducation laisse davantage à désirer. De plus, la combinaison des accords sur la dévolution et le partage des revenus des ressources, de l'autonomie gouvernementale des Autochtones et des ententes sur les revendications territoriales ajoute une couche de complexité aux arrangements fiscaux qui n'existe pas dans le Sud du Canada.

Pendant toutes les consultations et dans les mémoires présentés au Groupe d'experts, les participants et auteurs nous ont soumis des propositions visant à mesurer adéquatement les besoins en dépenses, à simplifier la mesure de la capacité fiscale et à améliorer les incitations au développement économique.

¹⁸ Information fournie par le ministère des Finances du Canada

¹⁹ Gouvernement du Canada (2005). *Les premiers ministres et dirigeants autochtones nationaux- Renforcer les relations et combler l'écart* et les communiqués de presse.

²⁰ Feehan, J. (2005). Rapport sommaire – La table ronde du Groupe d'experts tenu à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest). Le 25 août 2005. www.eqtf-pfft.ca/francais/documents/FinalReport-Yellowknife.pdf.

Autosuffisance et développement économique des territoires

En lisant les divers mémoires et en entendant les avis d'habitants des territoires, on ne peut qu'être saisi par le sentiment que les territoires sont sur le point de connaître un changement majeur, particulièrement les Territoires du Nord-Ouest. Il existe une volonté ferme de tirer profit de l'énorme potentiel de croissance économique qu'offre la mise en valeur des ressources naturelles. Il existe un vif espoir que de tels projets de développement économique donneront lieu à des avantages à long terme pour l'ensemble des habitants du Nord, en particulier s'ils contribuent à accroître la capacité d'améliorer la situation sur les plans de la santé, de l'éducation et du logement et dans certains autres aspects sociaux. Il existe un souhait d'autosuffisance et d'indépendance. Mais, en même temps, on reconnaît que les obstacles à l'autosuffisance sont importants. De l'avis des territoires, le coût de prestation des services publics essentiels va continuer de dépasser la capacité fiscale des territoires jusqu'à ce que et à moins que ne se concrétisent des projets de développement économique de grande envergure. Il se pose aussi des défis de taille au chapitre de l'infrastructure humaine et matérielle.

Il importe de reconnaître que la subvention au titre de la FFT n'a pas pour objet de régler toutes ces questions. Toutefois, la FFT devrait contribuer à l'atteinte de l'objectif d'autosuffisance des territoires et ne devrait pas les dissuader de favoriser le développement économique.

Les territoires (et les provinces, dans le cas de la péréquation) soutiennent que la façon dont la FFT fonctionne peut les dissuader de stimuler davantage la croissance économique. Lorsqu'une nouvelle mine est exploitée ou qu'il y a une nouvelle activité d'exploration, le gouvernement territorial en bénéficie grâce à la combinaison de la hausse des impôts sur les sociétés et des impôts sur le revenu des particuliers parce que davantage de gens travaillent. En vertu de la FFT antérieure, la subvention fédérale serait réduite, dans la foulée de l'augmentation des revenus autonomes du territoire. Cette réduction du financement fédéral est appelée habituellement une récupération fiscale.

Selon les paramètres de la formule, la subvention au titre de la FFT pourrait être réduite à hauteur d'environ 80 % des revenus additionnels perçus par les territoires. Même si les territoires n'offrent pas de preuve dans leur mémoire conjoint présenté aux Groupe d'experts, ils sont d'avis que les revenus qu'ils tirent du développement économique ne suffisent pas pour compenser les coûts supplémentaires qu'ils assument pour offrir des services publics et soutenir la mise en valeur des ressources. En revanche, peu de gens seraient prêts à soutenir

« Les trois territoires ont comme objectif clé de réduire leur dépendance à l'égard des transferts fédéraux. Ils conviennent tous que la FFT doit les inciter à effectuer les investissements nécessaires pour stimuler le développement économique et ainsi contribuer à accroître leurs revenus autonomes. »
(TRADUCTION)

- Mémoire conjoint des territoires présenté au Groupe d'experts²¹

Un certain nombre de participants ont aussi soutenu que les Autochtones devraient obtenir une part équitable des revenus provenant de la mise en valeur des ressources, sans que les autres transferts financiers n'en soient réduits.

Grâce aux revenus additionnels provenant de la mise en valeur des ressources, les gouvernements territoriaux et les Autochtones seraient mieux en mesure d'assumer les coûts sociaux et d'infrastructure liés au développement économique.

²¹ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Gouvernement du Nunavut, Gouvernement du Yukon (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p. 9.

QUESTIONS ET IDÉES

« Les territoires doivent conserver des revenus additionnels provenant de leurs investissements pour que de tels investissements en valent la peine. Les investissements en immobilisations nécessaires pour créer le cadre propice au développement économique sont importants et vont au-delà de la capacité fiscale actuelle des territoires. Certes, ces investissements peuvent favoriser l'intensification de l'activité économique et l'augmentation des revenus pour un territoire, mais ils créent aussi d'autres pressions sociales et économiques qui grèvent les ressources financières du territoire. »
(TRADUCTION)

- Mémoire conjoint des territoires présenté au Groupe d'experts²²

Le facteur d'indexation de 3,5 % ne suffit pas pour compenser le coût croissant de prestation des services publics dans les territoires, étant donné qu'il ne tient pas compte de la variation de la population.

« En résumé, Ottawa impose à nouveau une solution au Nord qui a l'unique vertu de maintenir la prévisibilité uniquement pour le gouvernement fédéral, et qui en fin de compte va donner lieu exactement aux mêmes lacunes que celles qu'on connaissait aux termes de l'accord précédent, c.-à-d. faire en sorte que les niveaux de financement ne correspondent pas aux besoins réels. »

- NWT Chamber of Commerce and the NWT Construction Association²³

que les habitants du Nord ne peuvent tirer des avantages globaux notables du développement économique, ne serait-ce que les possibilités d'emploi et les possibilités futures pour les jeunes.

Lors de la table ronde tenue à Yellowknife, les gouvernements territoriaux et les autres participants ont fait valoir que les territoires devraient être en mesure de conserver une part plus importante de leurs revenus autonomes, dont ceux qu'ils tirent de la mise en valeur des ressources naturelles, sans qu'ils doivent voir réduire de façon correspondante le financement au titre de la FFT. Un certain nombre de participants ont aussi soutenu que les Autochtones devraient obtenir une part équitable des revenus provenant de la mise en valeur des ressources, sans que les autres transferts financiers n'en soient réduits. Grâce aux revenus additionnels provenant de la mise en valeur des ressources, les gouvernements territoriaux et les Autochtones seraient mieux en mesure d'assumer les coûts sociaux et d'infrastructure liés au développement économique. Les gouvernements territoriaux estiment même que l'incitation au développement économique (IDE) prévue dans la FFT antérieure ne suffit pas pour soutenir la hausse de la demande de programmes et de services publics attribuable au développement économique, particulièrement vu que les répercussions du IDE varient grandement entre les trois territoires.

Préoccupations relatives au nouveau cadre

Le nouveau cadre suscite un certain nombre de préoccupations liées à la FFT.

Il ressort du mémoire conjoint des territoires les quatre grandes préoccupations suivantes :

- Les montants fixes initiaux prévus dans le nouveau cadre ne permettent pas de rétablir un niveau de financement adéquat au titre de la FFT, et la répartition des montants en 2005-2006 ne tient pas compte de l'ensemble des responsabilités de programme des gouvernements territoriaux.
- L'indexation annuelle de 3,5 % du financement total ne suffit pas comparativement à la FFT antérieure.
- La croissance du financement par habitant pour les territoires selon la FFT sera inférieure à celle des provinces aux termes de la péréquation. Le facteur d'indexation de 3,5 % est appliqué à l'enveloppe globale total du financement prévu à la fois pour la FFT et la péréquation. Dans le cas des provinces,

²² Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, gouvernement du Nunavut, gouvernement du Yukon. (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p. 18.

²³ NWT Chamber of Commerce and NWT Construction Association (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p. 2.

QUESTIONS ET IDÉES

cela peut suffire pour tenir compte de la croissance de leur population, mais dans le cas des territoires, cela ne tient pas compte de leurs taux de croissance de la population relativement plus élevés.

- L'établissement d'une enveloppe fixe pour la FFT crée un « jeu à somme nulle » pour les territoires. Les avantages d'un territoire sont faits aux dépens de l'autre territoire ou des autres territoires.

Dans d'autres mémoires présentés au Groupe d'experts et lors des discussions tenues durant la table ronde à Yellowknife, des auteurs et des participants ont soulevé des préoccupations similaires à l'égard du nouveau cadre, particulièrement le fait qu'il ait pour effet de changer la dynamique entre les territoires et dresser les territoires les uns contre les autres. D'autres estiment que le facteur d'indexation de 3,5 % n'est pas adéquat pour compenser le coût croissant de prestation des services publics dans les territoires, étant donné qu'il ne tient pas compte de la variation de la population. D'autres encore sont d'avis que, même si le nouveau cadre est considéré comme un moyen d'accroître la stabilité et la prévisibilité, en fait, il contribue à améliorer la prévisibilité uniquement pour le gouvernement fédéral.

La part de l'enveloppe totale de financement au titre de la FFT d'un territoire pourrait changer sensiblement d'une année à l'autre, et ce, même si sa situation économique et fiscale pouvait ne pas avoir changé. Dans leur mémoire conjoint, les territoires affirment qu'ils se préoccupent moins de la stabilité que du financement adéquat et du caractère d'adaptation de la FFT.

Simplicité et transparence

Un certain nombre d'auteurs de mémoires et de participants ont fait valoir qu'il était nécessaire de simplifier la FFT, de faciliter la compréhension du programme et d'alléger le fardeau administratif supporté par les gouvernements. Certains craignent que la « conception globale de la Formule de financement des territoires soit devenue trop complexe dans le sillage des accords et ajustements successifs des 20 dernières années ».²⁵ Cette complexité s'est amplifiée au détriment de la transparence, de sorte que peu de gens comprennent vraiment comment fonctionne la FFT.

En revanche, on a mis en garde le Groupe d'experts en faisant valoir qu'il ne devait pas croire que la simplicité à elle seule devrait être l'objectif primordial

«... dans un jeu à trois joueurs où les enjeux représentent entre 70 % et 90 % des revenus totaux et en l'absence de la souplesse des revenus autonomes (comme celle qu'ont les provinces), les gains marginaux sont importants et le comportement concurrentiel nécessaire. »

- Mémoire conjoint des territoires présenté au Groupe d'experts²⁴

La complexité de la FFT s'est amplifiée au détriment de la transparence, de sorte que peu de gens comprennent vraiment comment fonctionne la FFT.

²⁴ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, gouvernement du Nunavut, gouvernement du Yukon, (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p. 26.

²⁵ Slack, E. (2005). *Territorial Formula Financing*. Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 7.

de la FFT. On a établi une comparaison avec le régime fiscal où « nous voulons que tout le monde ait une compréhension de base de notre régime fiscal, mais qui serait prêt à soutenir que les lois, règles et règlements fiscaux ne devraient avoir qu'une longueur de deux pages pour que tout le monde puisse en comprendre le fonctionnement interne ». ²⁶ Dans le cas de la FFT, nous pourrions soutenir qu'il va falloir beaucoup de temps avant que « tout le monde ait une compréhension de base » du mode de fonctionnement du programme.

Dévolution et partage des revenus des ressources

Bon nombre d'auteurs de mémoires et d'interlocuteurs durant nos discussions ont souligné l'importance des accords sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales des Autochtones dans le développement futur des territoires. En particulier, on a mis en lumière les discussions et l'évolution actuelles des dossiers concernant la conclusion d'accords possibles sur la dévolution et le partage des revenus des ressources et l'autonomie gouvernementale des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces changements en matière de gouvernance et de responsabilités, aussi bien que la possibilité d'obtenir des ressources fiscales additionnelles, signifient que la FFT doit être suffisamment souple pour tenir compte des différents accords sur la gouvernance en vigueur dans les trois territoires. Il existe une compréhension explicite à savoir que les résultats des nouveaux accords et changements apportés à la FFT produisent des bénéfices pour tous les habitants des territoires et plus particulièrement aux Autochtones et aux Inuits.

Il existe une compréhension explicite à savoir que les résultats des nouveaux accords et changements apportés à la FFT produisent des bénéfices pour tous les habitants des territoires et plus particulièrement aux Autochtones et aux Inuits.

Lors de la table ronde tenue à Yellowknife, on s'est dit aussi préoccupé par la « double récupération fiscale » possible des revenus au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. De l'avis d'un certain nombre d'intervenants, cela se produit en raison d'une interaction potentielle entre les accords sur la dévolution et le partage des revenus des ressources et la FFT et les accords de transferts financiers pour les gouvernements Autochtones.

Options liées aux nouvelles approches

Dans un certain nombre de mémoires, les auteurs ont proposé d'autres approches pour répondre aux grandes préoccupations relatives au nouveau cadre et à la FFT.

²⁶ Zuker R. et T. R. Robinson (2005). *Fixing Territorial Formula Financing*, Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p. 7.

QUESTIONS ET IDÉES

Dans leur mémoire conjoint, les territoires recommandent ce qui suit :

- Un accord distinct et indépendant devrait être conclu avec chaque territoire en raison des importantes différences entre les territoires sur le plan du développement économique et politique
- L'indexation de la FFT ne devrait pas être arbitraire mais basée sur une formule
- La nouvelle FFT devrait reposer sur des principes établis, mais les compromis entre les différents principes pourraient varier selon la conception de la formule
- La nouvelle FFT devrait permettre de répondre aux préoccupations relatives au financement adéquat tout en reconnaissant la situation très différente de chaque territoire

Dans leur mémoire conjoint, les territoires proposent aussi que le Groupe d'experts envisage deux options : soit recommander l'adoption d'une approche simplifiée comparativement à la FFT antérieure (utiliser cinq des grandes assiettes fiscales territoriales et augmenter l'incitation au développement économique); soit recommander le remplacement de la formule par une subvention globale qui serait rajustée en fonction de la croissance de la population et l'augmentation des dépenses provinciales et locales (comme c'était le cas dans la FFT antérieure).²⁷

Dans d'autres mémoires, les auteurs ont proposé des approches différentes pour mesurer à la fois les besoins en dépenses et la capacité fiscale des territoires. Un auteur a proposé des options visant à étudier de façon approfondie les besoins en dépenses en vue d'établir des mesures à jour des BDB des territoires pour la FFT. Aucun des auteurs n'estime qu'il convient d'utiliser une macro méthode pour mesurer les besoins en dépenses ou la capacité fiscale des territoires.²⁸

²⁷ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, gouvernement du Nunavut, gouvernement du Yukon (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, p.iii.

²⁸ Ibid., p. 29-30 et p. 62-63.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES



Le Groupe d'experts a examiné minutieusement les idées et les conseils dont on lui a fait part dans le but d'améliorer la FFT. En outre, il a étudié ces idées et options dans le contexte des possibilités qui s'offrent et des défis qui se posent aux territoires, des principes qui sous-tendent la FFT et de l'importance de la FFT pour ce qui est de contribuer à procurer aux territoires la capacité nécessaire pour répondre à leurs propres besoins uniques.

Dans la section suivante, le Groupe d'experts expose les recommandations qu'il propose pour créer une nouvelle approche pour la FFT. L'approche qu'il propose comporte bon nombre des principales caractéristiques de la FFT antérieure, mais elle simplifie la mesure de la capacité fiscale et offre la souplesse nécessaire pour tenir compte des accords futurs sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales des Autochtones et les ententes sur la dévolution et le partage des revenus des ressources.

Ce qui est peut-être plus important encore, l'approche vise à établir des bases solides pour l'avenir et à fournir un financement de base sur lequel les territoires peuvent compter pour répondre à leurs demandes actuelles et prévues. Ce solide financement de bases en dépenses devrait permettre aux territoires de s'attaquer aux besoins pressants, de se préparer aux projets de développement prévus, de s'orienter vers l'autonomie et l'autosuffisance et d'améliorer la situation de l'ensemble des habitants des territoires du Canada.

L'annexe 4 traite en détail de la nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts.

Pour commencer, des principes

Au cours de son examen et de la péréquation et de la FFT, le Groupe d'experts a entendu sans cesse le même message : il est nécessaire de revenir aux principes fondamentaux.

En préparation du renouvellement de la FFT en 2004, les territoires et le gouvernement fédéral avaient travaillé à l'élaboration d'un ensemble de huit principes, qui n'étaient jamais complétés.

L'approche vise à établir des bases solides pour l'avenir et à fournir un financement de base sur lequel les territoires peuvent compter pour répondre à leurs demandes actuelles et prévues.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Le Groupe d'experts recommande que ces principes soient adoptés comme principes fondamentaux de la FFT.

Ce solide financement de bases en dépenses solide devrait permettre aux territoires de s'attaquer aux besoins pressants, de se préparer aux projets de développement prévus, de s'orienter vers l'autonomie et l'autosuffisance et d'améliorer la situation de l'ensemble des habitants des territoires du Canada.

HUIT PRINCIPES POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Responsabilité et reddition de comptes – Favoriser la responsabilité fiscale et la reddition de comptes des territoires à l'égard de leurs décisions budgétaires tout en maintenant la responsabilité du gouvernement fédéral relativement aux transferts fiscaux fédéraux-territoriaux.

Le financement adéquat et comparabilité – Fournir aux gouvernements territoriaux des fonds adéquats pour leur permettre d'offrir des services qui sont sensiblement comparables à ceux qui sont offerts par les autres administrations canadiennes à des niveaux d'imposition sensiblement comparables, tout en tenant compte de la situation spéciale et difficile dans laquelle les territoires offrent des programmes et des services à leurs citoyens.

Abordabilité – Assurer l'abordabilité pour le gouvernement fédéral et, par le fait même, la durabilité au fil du temps.

Prévisibilité – Permettre aux deux ordres de gouvernement de prévoir, avec un niveau acceptable de prévisibilité et de certitude, les niveaux de financement fédéral-territorial pour que cela favorise de façon ordonnée la planification fiscale à court terme et à long terme.

Neutralité – Fournir le financement à l'aide d'un mécanisme neutre, au moyen duquel le niveau de financement n'est pas assujéti aux mesures discrétionnaires des gouvernements territoriaux ou du gouvernement fédéral.

Stabilité – Fournir aux territoires la stabilité de financement dont ils ont besoin pour répondre aux besoins spéciaux découlant de la fluctuation importante de leurs revenus autonomes et de leurs dépenses causée par l'évolution de la situation économique et fiscale.

Souplesse – Assurer la souplesse nécessaire pour tenir compte de la modification des dispositions visant à apporter les ajustements requis par suite de la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, d'initiatives fédérales et de la poursuite de la dévolution de programmes fédéraux.

Incitatifs adéquats – Éviter de dissuader les gouvernements territoriaux d'augmenter leurs revenus et inciter comme il convient les territoires à stimuler le développement économique, à élargir leurs sources de revenus, à répondre aux questions sociales et à favoriser l'autosuffisance.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Recommandations du Groupe d'experts

1. REMPLACER L'ENVELOPPE FIXE ÉTABLIE PAR LE NOUVEAU CADRE PAR UNE APPROCHE ASSORTIE D'UNE FORMULE PRÉVOYANT L'OCTROI DE TROIS SUBVENTIONS DISTINCTES AUX TERRITOIRES VISANT À COMBLER L'ÉCART.

Durant son examen, le Groupe d'experts a entendu plusieurs messages convainquants revenant sans cesse :

- L'idée d'une enveloppe fixe ne fonctionne pas pour les territoires. Dresser les territoires les uns contre les autres n'est pas dans l'intérêt d'aucun d'entre eux.
- Les différences entre les territoires sont importantes, et la conception globale du programme de la FFT devrait en tenir compte.
- La FFT avait comme concept original de combler l'écart entre les besoins en dépenses et la capacité fiscale, et cette méthode générale continue d'être solide.

Dans la plupart des mémoires, y compris dans le mémoire conjoint des territoires, les auteurs conviennent que la formule de base qui a été utilisée entre 1985 et 2004 était saine et devrait être conservée.²⁹ Le Groupe d'experts souscrit à cet avis.

2. RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AU FINANCEMENT ADÉQUAT DE LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES EN RAJUSTANT LES BASES DE DÉPENSES BRUTES LIÉES À CHACUN DES TERRITOIRES POUR CRÉER LES NOUVELLES BASES DE FONCTIONNEMENT.

La préoccupation que le Groupe d'experts a vraisemblablement entendue le plus fréquemment, c'est que le financement au titre de la FFT est inadéquat, particulièrement compte tenu des défis uniques et des coûts plus élevés de prestation des services publics dans les territoires.

Dans le nouveau cadre, on a accru le financement accordé à la FFT (100 millions de dollars en 2004-2005 et 100 millions de dollars en 2005-2006). Le Groupe d'experts recommande que les BDB liées à chacun des territoires soient

Dans la plupart des mémoires, y compris dans le mémoire conjoint des territoires, les auteurs conviennent que la formule de base qui a été utilisée entre 1985 et 2004 était saine et devrait être conservée. Le Groupe d'experts souscrit à cet avis.

Le Groupe d'experts recommande que les BDB liées à chacun des territoires soient rajustées pour tenir compte des hausses à partir du nouveau cadre.

²⁹ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, gouvernement du Nunavut, gouvernement du Yukon (2005). Mémoire présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires p, 29.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

rajustées pour tenir compte de ces augmentations. Ces ajustements contribueront grandement à répondre aux préoccupations des territoires au sujet du financement adéquat de base au titre de la FFT.

Le Groupe d'experts recommande aussi que les BDB soient appelées les « nouvelles bases de fonctionnement » pour chaque territoire. Cela permettrait effectivement d'établir une nouvelle base de fonctionnement pour chaque territoire. Le financement additionnel fourni aux territoires aux termes du nouveau cadre signifie que les anciennes BDB ne sont désormais plus des mesures de remplacement pour les besoins en dépenses historiques.

3. SIMPLIFIER LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES EN MESURANT LA CAPACITÉ FISCALE AU MOYEN D'UN RÉGIME FISCAL REPRÉSENTATIF (RFR).

Le Groupe d'experts recommande que pour mesurer la capacité fiscale, soient utilisés le RFR et les taux d'imposition moyens nationaux.

Le Groupe d'experts a examiné un certain nombre d'approches différentes pour mesurer la capacité fiscale dans la FFT, dont l'utilisation des revenus réels rajustés, comme dans la formule antérieure, du Régime fiscal représentatif (RFR) et des mesures appelées les « macro mesures ».

Dans la FFT antérieure, on mesurait la capacité fiscale à l'aide d'un certain nombre de calculs et d'ajustements différents, dont le facteur de rajustement lié à l'effort fiscal (FREF – facteur de maintien à niveau, facteur de rattrapage et facteur d'actualisation du Nord) et l'incitation au développement économique.

Le RFR est une meilleure façon de mesurer la capacité fiscale que les ajustements prévus dans la formule antérieure de FFT.

De l'avis du Groupe d'experts, cette approche pose certaines difficultés, y compris le manque d'incitatifs clairs, la complexité induite et le manque de transparence. Certains se sont dits préoccupés d'ailleurs par la complexité et l'incohérence de la mesure des revenus dans la FFT, particulièrement à l'égard de FREF. En outre, selon le Groupe d'experts, rien ne prouve que l'un ou l'autre des ajustements des revenus utilisés dans la FFT antérieure reflète avec exactitude l'effort fiscal territorial ou la capacité des territoires d'accroître leurs revenus autonomes. Enfin, est discutable la question de savoir si on améliore ou non l'exactitude en utilisant les revenus réels rajustés par un certain nombre de facteurs.

Le Groupe d'experts a rejeté également l'utilisation des macro mesures pour les territoires. Même si les macro mesures offrent l'avantage d'être plus généralisées, elles indiquent néanmoins que la capacité fiscale d'une administration équivaut à la capacité de ses contribuables de payer de l'impôt. Elles ne reflètent ni les pratiques d'imposition réelles ni la capacité de cette administration de percevoir des revenus.

Comme c'est le cas de l'approche utilisée dans le Programme de péréquation, le Groupe d'experts recommande que, pour mesurer la capacité fiscale, soient utilisés le RFR et les taux d'imposition moyens nationaux. Le RFR permet en

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

effet de tenir compte à la fois de la capacité de percevoir des revenus et de la volonté d'imposition des gouvernements. Cette approche procure un certain nombre d'avantages et aux territoires et au gouvernement fédéral, y compris la comparabilité raisonnable, la simplicité administrative, la transparence accrue et des incitatifs solides. De l'avis du Groupe d'experts, le RFR est une meilleure façon de mesurer la capacité fiscale que les ajustements prévus dans la formule antérieure de FTT. En outre, il permet d'inciter comme il convient les territoires d'imposer à des niveaux comparables à la moyenne nationale.

4. SIMPLIFIER DAVANTAGE LA MESURE DE LA CAPACITÉ FISCALE EN CRÉANT UN BLOC DE REVENUS QUI COMPREND SEPT DES PLUS IMPORTANTES SOURCES DE REVENUS AUTONOMES DES TERRITOIRES.

Dans le mémoire conjoint qu'ils ont présenté au Groupe d'experts, les territoires ont fait valoir qu'une des options pour mesurer la capacité fiscale consistait à utiliser cinq assiettes fiscales pour établir une mesure de la capacité fiscale. Ils ont exclus les taxes sur la masse salariale, les impôts fonciers et les taxes sur l'alcool, principalement en raison des problèmes que pose la mesure appropriée de ces assiettes fiscales.

Le Groupe d'experts recommande que soient utilisées sept des grandes assiettes fiscales pour calculer la capacité fiscale de chaque territoire pour le bloc de revenus qui sera inclus dans la FTT, à savoir : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes sur la masse salariale et les revenus des taxes sur l'essence, le diesel, le tabac et l'alcool.

De l'avis du Groupe d'experts, il est justifié d'utiliser sept assiettes fiscales, car cela reflète des incitatifs solides et satisfait au principe de mesurer la capacité fiscale sans introduire de complexité indue. Alors que cinq assiettes fiscales engloberaient entre 36 % et 64 % des sources de revenus autonomes des territoires, ces sept assiettes fiscales représentent entre 45 % et 67 % de leurs revenus autonomes.³⁰ Il convient d'inclure moins de 100 % des revenus d'un territoire dans la FTT, vu que cela tient compte de la capacité moindre des territoires de percevoir des recettes au titre des assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles.

Le Groupe d'experts recommande que soient utilisées sept des grandes assiettes fiscales pour calculer la capacité fiscale de chaque territoire pour le bloc de revenus qui sera inclus dans la FTT, à savoir : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes sur la masse salariale et les revenus des taxes sur l'essence, le diesel, le tabac et l'alcool.

²⁷ Ce pourcentage est basé sur les estimations révisées de 2005-2006 par les trois territoires dans leur budgets 2006-2007.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

5. AMÉLIORER LES MESURES INCITANT LES TERRITOIRES À ACCROÎTRE LEURS REVENUS AUTONOMES EN INCLUANT 70 % DE LA CAPACITÉ FISCALE MESURÉE DES TERRITOIRES DANS LA FORMULE.

70 % des sept assiettes fiscales territoriales mesurées selon les taux d'imposition moyens nationaux, sans autres ajustements du côté des revenus, seraient inclus.

Dans leur mémoire conjoint, les territoires affirment que l'incitation au développement économique (IDE) de 20 % n'a donné lieu qu'à un faible avantage fiscal net pour les Territoires du Nord-Ouest et qu'elle ne s'est pas traduite par un avantage pour le Yukon ou le Nunavut. Ces résultats indiquent que l'IDE n'est pas une mesure incitative très efficace pour ce qui est d'aider les territoires à stimuler le développement économique et à accroître leurs revenus autonomes. De plus, il est difficile de prévoir l'avantage fiscal net parce qu'il dépend d'un certain nombre de facteurs qui sont hors du contrôle des territoires. Le FREF est aussi une source de friction constante entre les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral, et son incidence et son exactitude sont discutables. Enfin, il est incertain si le facteur d'actualisation du Nord reflète ou non avec exactitude la capacité réduite des territoires de percevoir des revenus à cause du coût plus élevé de la vie dans le Nord.

La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts permet de simplifier la mesure de la capacité fiscale dans la FFT en éliminant la totalité des ajustements actuels du côté des revenus. Pour déterminer la valeur du bloc de revenus pour inclusion dans la FFT, 70 % des sept assiettes fiscales territoriales mesurées selon les taux d'imposition moyens nationaux, sans autres ajustements du côté des revenus, seraient inclus.

Il est ainsi possible d'inciter de façon solide et transparente les territoires à stimuler le développement économique, à élargir leurs sources de revenus, à répondre aux questions sociales et à favoriser l'autosuffisance.

Effectivement, cela donne lieu à un IDE de 30 %. Chaque territoire conserve aussi la totalité des revenus autonomes provenant des assiettes fiscales qui ne sont ni mesurées ni incluses dans la formule, et ce, sans voir diminuer de façon correspondante sa subvention au titre de la FFT. Il est ainsi possible d'inciter de façon solide et transparente les territoires à stimuler le développement économique, à élargir leurs sources de revenus, à répondre aux questions sociales et à favoriser l'autosuffisance.

Le Groupe d'experts a aussi examiné le traitement des autres sources de revenus pour ce qui est de mesurer la capacité fiscale au titre de la FFT, dont les autres transferts fédéraux. Il estime que les territoires devraient être traités de manière similaire à celle des provinces en ce qui a trait aux autres transferts fédéraux. Le Groupe d'experts recommande que, le cas échéant, la hausse des autres transferts fédéraux aux territoires (p. ex., Transfert canadien en matière de santé, Transfert canadien en matière de programmes sociaux) qui sont fournis hors de la FFT ne soit pas incluse dans la mesure de la capacité fiscale pour le calcul des droits au titre de la FFT.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

6. EXCLURE LES REVENUS DES RESSOURCES DU CALCUL DES REVENUS DEVANT ÊTRE INCLUS DANS LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, à la différence des provinces ayant des ressources naturelles dans leur territoire, les trois territoires n'ont pas autorité selon la Constitution pour gérer la mise en valeur de leurs ressources naturelles, cette autorité relevant du gouvernement fédéral.

Les trois territoires sont d'avis que les ressources naturelles sont une source clé de possibilités de développement économique importantes. Cependant, des accords sur la dévolution et le partage des revenus des ressources naturelles n'ont été conclus qu'avec le Yukon. Les discussions avec les deux autres territoires sont en cours.

En principe, le Groupe d'experts estime que les gouvernements territoriaux devraient tirer profit de la dévolution des responsabilités des ressources naturelles, du gouvernement fédéral aux territoires. En principe, l'avantage fiscal net pour chaque territoire devrait être similaire.

La nouvelle approche que le Groupe d'experts recommande pour la FFT est suffisamment souple pour tenir compte des accords sur la dévolution et le partage des revenus des ressources naturelles conclus avec le Yukon. Dans le cas du Yukon, cela signifierait que les revenus des ressources naturelles continueraient d'être traités hors de la FFT. La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts permettrait de tenir compte d'un certain nombre de modes de dévolution et de partage des revenus des ressources naturelles avec les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.

7. UTILISER LES NOUVELLES BASES DE FONCTIONNEMENT COMME MESURES APPROXIMATIVES DES BESOINS EN DÉPENSES.

Il est généralement reconnu et plusieurs indications empiriques montrent que les besoins et les coûts sont beaucoup plus élevés dans les territoires comparativement au Sud du Canada. Il existe toutefois peu d'indicateurs factuels cohérents et mesurables des besoins en dépenses dans les territoires.

Depuis l'instauration de la FFT, on établit les besoins en dépenses en se basant sur ce que les territoires dépensaient en 1982-1983 et en rajustant le résultat annuellement à l'aide du facteur de majoration des dépenses brutes en fonction de la population (FMDBP). Le Groupe d'experts a entendu que les BDB utilisées dans la FFT antérieure n'étaient pas les mesures réelles des besoins en dépenses, mais simplement les approximations fondées sur des renseignements historiques remontant à la création de la FFT. On se dit préoccupé aussi par la façon de traduire des mesures des besoins en dépenses et des coûts en une FFT.

Les gouvernements territoriaux devraient tirer profit de la dévolution des responsabilités des ressources naturelles, du gouvernement fédéral aux territoires. En principe, l'avantage fiscal net pour chaque territoire devrait être similaire en principe.

La nouvelle approche que recommande le Groupe d'experts pour la FFT est suffisamment souple pour tenir compte des accords sur la dévolution et le partage des revenus des ressources naturelles conclus avec le Yukon.

Le Groupe d'experts estime qu'une étude des besoins en dépenses et du coût de prestation des services dans les territoires pourrait être utile à long terme, mais serait vraisemblablement complexe, coûteuse et prendrait du temps.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Certains estiment que les besoins en dépenses devraient faire l'objet d'une étude systématique et approfondie en vue d'établir une nouvelle assiette et de déterminer le montant nécessaire pour répondre aux besoins des territoires. Des travaux similaires sont accomplis en Australie, où la Commonwealth Grants Commission recueille et compile sans cesse des preuves des dépenses et des besoins dans chaque État australien.³¹

Tout compte fait, même si le Groupe d'experts estime qu'une étude des besoins en dépenses et du coût de prestation des services dans les territoires pourrait être utile à long terme, elle serait néanmoins complexe et coûteuse et prendrait du temps. En outre, il est douteux que des travaux d'une telle envergure donnent lieu à de meilleures mesures de ce que les territoires ont besoin qu'une combinaison de mesures historiques, de jugements politiques et de mesures de remplacement. Pour ces raisons, le Groupe d'experts estime qu'il n'est pas utile pour le moment d'effectuer une étude approfondie et détaillée des besoins en dépenses dans les territoires. Il recommande que les preuves des coûts de prestation des services publics dans les territoires soient compilées régulièrement et publiées dans un rapport annuel au Parlement.

Il recommande que les preuves des coûts de prestation des services publics dans les territoires soient compilées régulièrement et publiées dans un rapport annuel au Parlement.

L'annexe 2 traite plus en détail des besoins en dépenses.

8. AMORCER UN EXAMEN DES BESOINS EN DÉPENSES IMPORTANTS ET DES COÛTS PLUS ÉLEVÉS DE PRESTATION DES SERVICES PUBLICS AU NUNAVUT.

Les arguments en faveur de l'évaluation des besoins en dépenses au Nunavut sont fort différents. Les observations initiales indiquent qu'il existe de sérieuses disparités sur les plans de la santé, de l'éducation, du logement et du bien-être social, comparativement aux autres Canadiens.

Même si le Groupe d'experts recommande de ne pas effectuer d'étude approfondie des besoins en dépenses dans les territoires visant à rajuster le financement du base de fonctionnement au titre de la FFT, il n'en demeure pas moins que les renseignements qu'il a examinés indiquent clairement que les arguments en faveur de l'évaluation des besoins en dépenses au Nunavut sont fort différents. Les observations initiales indiquent qu'il existe de sérieuses disparités sur les plans de la santé, de l'éducation, du logement et du bien-être social, comparativement aux autres Canadiens. Le Nunavut est un nouveau gouvernement qui a bon nombre de défis à relever, dont la nécessité de bâtir la capacité nécessaire, particulièrement dans l'administration publique, pour offrir des programmes et services adéquats, et ce, tout en répondant aux attentes en matière de transparence et de reddition de comptes.

Lorsque le Nunavut a été créé comme territoire le 1^{er} avril 1999, la FFT n'avait pas pour objet (ni ne convenait) de combler les lacunes existantes dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation, de l'infrastructure sociale, des programmes et des services. Les recommandations du Groupe d'experts relatives à la FFT visent à fournir un financement adéquat aux trois territoires à l'aide d'un

³¹ Gouvernement de l'Australie, Commonwealth Grants Commission (2006). *Update Report*.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

ajustement au financement de base de chaque territoire et de l'indexation continue du financement au titre de la FFT lié à la croissance relative de la population dans chaque territoire. Toutefois, ces ajustements ne sont pas adéquats pour permettre aux autorités de relever les défis et de combler les lacunes au Nunavut.

Pour cette raison, le Groupe d'experts recommande que soit poursuivi le travail visant à évaluer les besoins en dépenses au Nunavut, et ce, comme point de départ pour répondre à ces besoins de façon urgente. Cette étude pourrait d'ailleurs servir de modèle pour examiner les besoins en dépenses et les coûts dans les autres territoires à long terme. Cependant, l'objectif immédiat devrait être de cerner les besoins et les coûts particuliers au Nunavut et de déterminer les mesures les plus appropriées à prendre. L'examen devrait être effectué conjointement par le gouvernement du Nunavut et le gouvernement fédéral. Le cas échéant, les fonds additionnels nécessaires pour répondre aux besoins du Nunavut devraient être fournis au moyen de programmes ciblés, plutôt que par l'ajustement de la FFT.

9. RAJUSTER LES NOUVELLES BASES DE FONCTIONNEMENT ANNUELLEMENT EN FONCTION DE LA CROISSANCE RELATIVE DE LA POPULATION DES TERRITOIRES ET DE LA CROISSANCE DES DÉPENSES PROVINCIALES ET LOCALES (FMDBP).

Dans leur mémoire conjoint et dans d'autres mémoires, les territoires et d'autres auteurs avancent de solides arguments pour démontrer que le facteur d'indexation annuel de 3,5 % du financement au titre de la FFT prévu par le nouveau cadre ne suffit pas et est inapproprié. Ils soutiennent aussi que le taux de croissance fixe ne permet pas de répondre à la variation de la croissance de la population, des besoins en dépenses ou du coût de prestation des services publics dans les territoires. Du point de vue du gouvernement fédéral, le taux de croissance annuel de 3,5 % est abordable et correspond à la croissance à long terme des revenus fédéraux.

Historiquement, on a utilisé le FMDBP pour déterminer les ajustements annuels à apporter à la BDB de chaque territoire. Dans les dix ans ayant précédé l'instauration du nouveau cadre, le facteur d'indexation moyen de la formule (FMDBP) s'est chiffré à 3,2 %.³²

Le Groupe d'experts recommande que soit utilisé un FMDBP distinct pour déterminer les ajustements annuels aux nouvelles bases de fonctionnement pour chacun des territoires. Dans leur mémoire conjoint, les trois territoires affirment que ce facteur d'indexation est une mesure raisonnable de la variation de leurs besoins en dépenses, s'il est mesuré séparément pour chaque territoire

Le Groupe d'experts recommande que soit poursuivi le travail visant à évaluer les besoins en dépenses au Nunavut, et ce, comme point de départ pour répondre à ces besoins de façon urgente.

Le Groupe d'experts recommande que soit utilisé un FMDBP distinct pour déterminer les ajustements annuels aux nouvelles bases de fonctionnement pour chacun des territoires.

³² Information fournie par le ministère des Finances du Canada.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Le Groupe d'experts recommande que les FMDBP demeurent ouvert pendant trois ans en vue de tenir compte des variations de la population.

et s'il n'est pas assorti de plafond. Pour qu'il puisse répondre à l'évolution de la situation dans chaque territoire, le Groupe d'experts recommande que les FMDBP demeurent ouvert pendant trois ans en vue de tenir compte des variations de la population.

Il est difficile de prévoir l'incidence future des FMDBP, en raison de la variabilité de ses composantes. Il est peu vraisemblable cependant que, en moyenne, le FMDBP croisse à un rythme beaucoup plus rapide que celui observé dans le passé, particulièrement vu que le taux de croissance de la population est probablement en train de ralentir dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Pour cette raison, le Groupe d'experts estime que les FMDBP va continuer d'être abordable à moyen terme pour le gouvernement fédéral.

10. AMÉLIORER LA STABILITÉ ET LA PRÉVISIBILITÉ EN UTILISANT UNE MOYENNE MOBILE TRIENNALE.

Le Groupe d'experts recommande que l'on continue d'utiliser une moyenne mobile triennale pour calculer les FMDBP comme c'était le cas dans la FFT antérieure.

L'approche recommandée par le Groupe d'experts pourrait ne pas offrir autant de stabilité ou de prévisibilité que le nouveau cadre avec l'enveloppe fixe et son taux d'indexation annuel fixe. Pour répondre à cette préoccupation, le Groupe d'experts recommande que l'on continue d'utiliser une moyenne mobile triennale pour calculer les FMDBP comme c'était le cas dans la FFT antérieure. Ainsi, les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral partagent à la fois les risques financiers à la hausse ou à la baisse associés à l'évolution de l'économie des territoires.

11. ABORDER LES QUESTIONS DE LA GOUVERNANCE, DE LA REDDITION DE COMPTES, DU RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS ET DU RENOUELEMENT DANS LE CADRE D'UN PROCESSUS ÉLARGI ET PLUS TRANSPARENT.

Des représentants du secteur privé et des dirigeants Autochtones ont fait valoir que la résolution en temps opportun des questions relatives à la dévolution et au partage des revenus des ressources est essentielle pour établir un climat d'investissement plus stable et certain, nécessaire pour favoriser le développement économique des territoires.

Le Groupe d'experts a entendu plusieurs préoccupations au sujet du manque de transparence dans le processus de la FFT, des discussions tenues et des changements apportés derrière des portes closes et du manque de traitement et de règlement en temps opportun des questions en suspens. De plus, des représentants du secteur privé et des dirigeants Autochtones ont fait valoir que la résolution en temps opportun des questions relatives à la dévolution et au partage des revenus des ressources est essentielle pour établir un climat d'investissement plus stable et certain, nécessaire pour favoriser le développement économique des territoires.

Le Groupe d'experts a examiné l'option d'établir un mécanisme de gouvernance indépendant pour la FFT. D'une part, une commission indépendante pourrait accroître la visibilité, la neutralité et la crédibilité du processus décisionnel. Elle

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

pourrait fournir un processus impartial pour régler les différends, produire des rapports réguliers ou effectuer des recherches sur différentes questions, comme l'évaluation des besoins en dépenses.

D'autre part, on se dit préoccupé par la reddition de compte à la fois pour le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux. La FFT, comme la péréquation, est un programme fédéral. Une commission indépendante ne pourrait donc formuler des recommandations qu'à l'intention du gouvernement fédéral, et non prendre des décisions finales et exécutoires. Du point de vue des territoires, une commission indépendante pourrait retarder davantage la prise des décisions. Il ressort de l'information sur les commissions établies dans d'autres pays qu'elles sont coûteuses, qu'elles peuvent nécessiter une structure administrative importante et qu'elles peuvent nuire à l'efficacité.

Le Groupe d'experts recommande donc que les territoires et le gouvernement fédéral continuent d'utiliser le processus actuel pour discuter de la FFT et la revoir. En particulier, il estime que la période de renouvellement quinquennale de la FFT suffit pour garantir que la formule tienne compte de l'évolution de la situation des territoires. Cette approche reflète vraisemblablement le mieux la fédération du Canada. Même s'il y avait posé des problèmes dans le passé, particulièrement avec le traitement en temps opportun, cette approche a bien servi le Canada et devrait être maintenue.

De même, le Groupe d'experts est d'avis que plusieurs mesures pourraient être prises pour améliorer la transparence et la reddition de comptes du processus actuel dans le cadre duquel le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux discutent de la FFT.

- **La nouvelle approche proposée pour la FFT devrait être établie par voie législative, plutôt que de faire l'objet d'accords entre les territoires et le gouvernement fédéral.**

Lors de l'instauration du nouveau cadre en octobre 2004, c'était la première fois que la FFT était établie par voie législative. Le Groupe d'experts estime que cela procure d'importants avantages à la fois aux territoires et au gouvernement fédéral. Cela permet en effet de réduire au minimum la chance que soient apportés des changements spéciaux au programme. Cela permet également d'accroître la transparence pour l'ensemble des Canadiens, dont les habitants du Nord. Enfin, cela offre la possibilité d'examiner le programme dans un cadre public ou parlementaire à l'occasion de la période régulière de renouvellement.

- **Le gouvernement fédéral devrait produire un rapport annuel portant sur la FFT, qui devrait être déposé au Parlement.**

Même si la FFT fait l'objet de discussions dans le contexte du budget du gouvernement fédéral, elle n'est guère visible malgré son importance pour les territoires. Le Groupe d'experts recommande que le ministre des Finances

Le Groupe d'experts recommande donc que les territoires et le gouvernement fédéral continuent d'utiliser le processus actuel pour discuter de la FFT et la revoir.

Plusieurs mesures pourraient être prises pour améliorer la transparence et la reddition de comptes du processus actuel dans le cadre duquel le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux discutent de la FFT.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Le Groupe d'experts recommande que le ministre des Finances du Canada dépose un rapport annuel sur la FFT devant le Parlement.

du Canada dépose un rapport annuel sur la FFT devant le Parlement dans lequel seraient abordées des questions comme les suivantes :

- L'historique du programme de la FFT et sa conception actuelle
- L'enveloppe globale du financement affecté à la FFT et des autres transferts fédéraux aux territoires
- L'enveloppe du financement au titre de la FFT versé à chacun des territoires et la façon dont a été déterminée la répartition de ce financement
- La comparaison du financement total au titre de la FFT et de la répartition entre les territoires au fil du temps, en particulier des comparaisons avec les périodes de renouvellement antérieures
- Les changements, le cas échéant, apportés à la structure ou à la conception du programme
- Une liste et la situation actuelle des questions en suspens, le cas échéant, entre le gouvernement fédéral et les territoires
- Des indicateurs clés des besoins en dépenses, des coûts de prestation des services publics et de la capacité fiscale des territoires

Les territoires pourraient envisager de déposer un rapport similaire dans leurs assemblées législatives respectives dans le cadre de leurs processus budgétaires.

- **Avant le renouvellement quinquennal régulier de la FFT, le ministère des Finances du Canada devrait publier un document de discussion visant à cerner les questions clés et les changements qu'il est proposé d'apporter à la FFT. Cela devrait être accompagné d'un processus d'examen ouvert en comité parlementaire.**

Trop souvent, le Groupe d'experts a entendu que les décisions au sujet de la modification de la FFT et de la péréquation sont prises derrière des portes closes, au terme de discussions tenues au niveau des fonctionnaires. Il est indubitable que bon nombre de questions peuvent être réglées et sont réglées avec succès par l'entremise de discussions tenues entre des fonctionnaires représentant à la fois les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral. Toutefois, il en résulte que la FFT ne fait guère l'objet de discussion et de débat publics, que la nature des changements est peu connue et que, en cas de désaccord au niveau politique, on assiste à des prises de bec intermittentes.

Le Groupe d'experts estime que l'adoption d'un processus plus ouvert serait avantageux à la fois pour le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux, pour les habitants du Nord, qui constatent les répercussions de ressources adéquates ou inadéquates, et pour l'ensemble des Canadiens, qui veulent savoir comment l'argent de leurs impôts est utilisé et quels avantages ils en retirent.

L'adoption d'un processus plus ouvert serait avantageux à la fois pour le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux pour les habitants du Nord, qui constatent les répercussions de ressources adéquates ou inadéquates, et pour l'ensemble des Canadiens, qui veulent savoir comment l'argent de leurs impôts est utilisé et quels avantages ils en retirent.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

Outre l'engagement à l'égard du renouvellement quinquennal de la FFT, le document de discussion permettrait de mettre en lumière des renseignements généraux utiles, les questions et les options. Il offrirait au gouvernement fédéral la possibilité de soulever des questions importantes à des fins de discussion publique. Il offrirait aux territoires et aux Canadiens la possibilité de faire connaître leurs points de vue publiquement et ouvertement. Enfin, grâce à un processus d'examen parlementaire, les parties pourraient toutes faire valoir leurs avis.

Avantages de l'approche proposée par le Groupe d'experts

- La nouvelle approche proposée repose sur huit principes : la responsabilité et la reddition de comptes; le financement adéquat et la comparabilité; l'abordabilité; la prévisibilité; la neutralité; la stabilité; la souplesse; et les incitatifs adéquats.
- Les territoires sont de toute évidence davantage incités à accroître leurs sources de revenus autonomes. Cette orientation va dans le sens de l'atteinte des objectifs communs d'autosuffisance et d'autonomie et profitera à l'ensemble des Canadiens.
- La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts signifie davantage de financement au titre de la FFT. Selon certains indicateurs initiaux, les territoires ont besoin de plus de financement pour répondre à leurs besoins pressants dans des domaines de programmes clés et atteindre l'objectif d'offrir des services sensiblement comparables. Parallèlement, le Groupe d'experts encourage les gouvernements territoriaux à continuer à s'employer à utiliser les moyens les plus efficaces et appropriés pour offrir les services essentiels, et ce, tout en gérant les coûts croissants des services publics.
- La nouvelle approche permet de donner suite aux causes récentes de conflit entre le gouvernement fédéral et les territoires et d'améliorer de façon notable la FFT.
- Elle permet de continuer à reconnaître la diversité très réelle des territoires. Elle permet aussi de tirer profit des éléments positifs de la FFT et comprend une formule distincte pour combler l'écart et un facteur d'indexation propre à chaque territoire.
- La nouvelle approche d'aborder la gouvernance devrait contribuer à accroître la reddition de comptes, la transparence, la visibilité et l'opportunité des négociations et du processus de renouvellement de la FFT.

La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts signifie davantage de financement au titre de la FFT. Parallèlement, le Groupe d'experts encourage les gouvernements territoriaux à continuer à s'employer à utiliser les moyens les plus efficaces et appropriés pour offrir les services essentiels, et ce, tout en gérant les coûts croissants des services publics.

NOUVELLE APPROCHE POUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

La FFT simplifiée comporte un certain nombre d'autres avantages, dont une compréhension plus claire de la situation financière des territoires et plus de certitude pour les investisseurs éventuels. En fin de compte, cela devrait contribuer à soutenir le développement économique du Nord et à assurer la souveraineté du Canada sur l'Arctique.

- Même s'il demeure complexe, le programme est plus simple que la FFT antérieure et contribuera à alléger le fardeau administratif supporté à la fois par les gouvernements des territoires et le gouvernement fédéral.
- La nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts est suffisamment souple pour tenir compte du rajustement du financement attribuable aux initiatives et aux transferts de programmes fédéraux, des accords existants et futurs découlant des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, ainsi que les accords de dévolution et de partage des revenus des ressources naturelles conclu entre les territoires, les Premières nations, les organisations Autochtones et le gouvernement fédéral.
- La FFT simplifiée comporte un certain nombre d'autres avantages, dont une compréhension plus claire de la situation financière des territoires et plus de certitude pour les investisseurs éventuels. En fin de compte, cela devrait contribuer à soutenir le développement économique du Nord et à assurer la souveraineté du Canada sur l'Arctique.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

ÉVALUER LES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

ÉVALUER LES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES



Pendant toute la durée de ses délibérations et de ses discussions, le Groupe d'experts a appris que les principes, les orientations et les meilleures intentions sont une chose. Ce que les gens veulent vraiment connaître, c'est le résultat final. Quelles sont les répercussions financières de la nouvelle approche proposée par le Groupe d'experts?

Pour évaluer les répercussions financières, le Groupe d'experts a comparé les résultats de sa nouvelle approche avec les droits au titre de la FFT pour les territoires établis au moyen du nouveau cadre, ainsi qu'avec les prévisions de financement qu'auraient reçu les territoires en vertu de la FFT antérieure. L'annexe 4 renferme davantage d'information au sujet des répercussions financières.

Comparaison avec le nouveau cadre

- L'approche proposée par le Groupe d'experts permet de fournir plus de financement aux territoires que le nouveau cadre établi par voie législative. Cela est attribuable à l'effet combiné des ajustements aux BDB des territoires, à la ré-restauration du FMDBP et à la mesure simplifiée de la capacité fiscale.
- Aux termes du nouveau cadre établi par voie législative, le financement total au titre de la FFT se chiffre à 2,14 milliards de dollars en 2007-2008. En 2007-2008, selon l'approche proposée par le Groupe d'experts, les territoires recevraient 60 millions de dollars de plus.
- Sur cinq ans, de 2005-2006 à 2009-2010, le montant total au titre de la FFT croîtrait de 285 millions de dollars comparativement au nouveau cadre. Pour mettre cela en perspective, l'approche du Groupe d'experts entraînerait une hausse de 20 % du financement total au titre de la FFT sur une période de cinq ans, alors que le nouveau cadre donnerait lieu à une augmentation d'environ 15 %.

TABLEAU 2 – Comparaison de l'approche du Groupe d'experts et du nouveau cadre, 2005-2006 à 2009-2010

	<i>(En millions \$)</i>					
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Totaux
Approche du Groupe d'experts	2 000	2 098	2 203	2 304	2 406	11 011
Nouveau cadre	2 000	2 070	2 143	2 218	2 295	10 726
Différence	0	28	60	86	111	285

ÉVALUER LES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

Comparaison avec les droits au titre de la FFT annoncés pour 2006-2007

- En 2006-2007, chacun des territoires recevrait des fonds additionnels selon l'approche proposée par le Groupe d'experts, comparativement aux droits au titre de la FFT annoncés en novembre 2005. Par rapport aux droits au titre de la FFT annoncés pour 2006-2007, selon l'approche du Groupe d'experts, les Territoires du Nord-Ouest recevraient 53 millions de dollars de plus, le Nunavut, 53 millions de dollars de plus, et le Yukon, 26 millions de dollars de plus en 2007-2008.
- Par habitant, l'approche du Groupe d'experts se traduit par 18 148 \$ par habitant dans les Territoires du Nord-Ouest, 29 165 \$ par habitant au Nunavut et 17 114 \$ par habitant au Yukon en 2007-2008.

TABEAU 3 – Comparaison de l'approche du Groupe d'experts pour 2007-2008 et des droits de la FFT annoncés pour 2006-07, par territoire

	<i>(En millions \$ / En \$ par habitant)</i>		
	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon
Approche du Groupe d'experts pour 2007-08			
Droits totaux	791	880	532
Droits par habitant	18 148	29 165	17 114
Droits annoncés pour 2006-2007			
Droits totaux	738	827	506
Droits par habitant	17 107	27 617	16 335
Différence			
Droits totaux	53	53	26
Droits par habitant	1 041	1 548	779

Nota : Les droits de la FFT pour 2006-2007 ont été annoncés par le ministre des Finances du Canada en novembre 2005 et ils sont basés sur les données d'octobre 2005.

ÉVALUER LES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

Comparaison avec la Formule de financement des territoires antérieure

- Pour 2007-2008, selon l'approche du Groupe d'experts, chacun des territoires recevrait davantage que selon la FFT antérieure. Les Territoires du Nord-Ouest recevraient 40 millions de dollars de plus, le Nunavut 48 millions de dollars de plus, et le Yukon 35 millions de dollars de plus.

TABLEAU 4 – Comparaison de l'approche du Groupe d'experts et de la FFT pour 2007-2008

<i>(En millions \$ / En \$ par habitant)</i>			
	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon
Approche du Groupe d'experts			
Droits totaux	791	880	532
Droits par habitant	18 148	29 165	17 114
Droits selon la FFT			
Droits totaux	751	832	497
Droits par habitant	17 231	27 574	15 988
Différence			
Droits totaux	40	48	35
Droits par habitant	918	1 591	1 126

- Sur cinq ans, entre 2005-06 à 2009-10, les territoires recevraient 549 millions de dollars de plus selon l'approche du Groupe d'experts que selon la formule antérieure.

TABLEAU 5 – Comparaison de l'approche du Groupe d'experts et de la FFT, 2005-06 à 2009-10

<i>(En millions \$)</i>						
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Totaux
Approche du Groupe d'experts	2 000	2 098	2 203	2 304	2 406	11 011
Droits selon la FFT	1 901	2 010	2 080	2 183	2 288	10 462
Différence	99	88	123	121	118	549



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada
**RÉGLER LES QUESTIONS
EN SUSPENS**

RÉGLER LES QUESTIONS EN SUSPENS



Pendant un an, les membres du Groupe d'experts ont été absorbés par un large éventail de questions liées à la péréquation et à la FFT – allant du mode de fonctionnement détaillé du programme aux modèles utilisés dans d'autres pays, en passant par des analyses et idées d'universitaires, des formules complexes et des simulations détaillées. Dans le cas de la FFT, bon nombre d'entre nous en sont venus à en connaître davantage à propos du Nord que nous ne l'aurions jamais imaginé avant cette expérience.

Il n'est donc pas étonnant que nous ayons appris à connaître des questions qui vont bien au-delà du mandat du Groupe d'experts. Nous avons entendu parler des espoirs et des rêves de gens qui veulent faire en sorte que le Nord réalise pleinement son potentiel. Nous avons entendu parler des frustrations au sujet des conditions de vie actuelles dans certaines parties des territoires et des graves problèmes liés à l'éducation, à la santé et au suicide, ainsi que d'un éventail complet de questions sociales qui, très franchement, ne peuvent désormais plus être passées sous silence. Nous avons discuté avec des dirigeants et des représentants des territoires de l'importance de la FFT pour leurs plans actuels et futurs. Nous avons entendu des responsables fédéraux qui comprennent bien les défis des territoires et qui ont essayé sincèrement de relever ces défis en apportant des changements à la FFT et à d'autres programmes fédéraux.

Le Groupe d'experts ne peut terminer son rapport sans à tout le moins commenter certaines de ces grandes questions.

Premièrement, nous avons entendu que les discussions portant sur les accords de dévolution et de partage des revenus des ressources entre le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux (particulièrement les Territoires du Nord-Ouest) ont été repoussées pendant que les travaux du Groupe d'experts étaient en cours. Nous encourageons fortement les gouvernements et les dirigeants Autochtones à reprendre les négociations et à conclure des accords. Le potentiel qu'offre la mise en valeur des ressources des territoires est vraisemblablement la meilleure possibilité qu'ils ont pour réaliser leur rêve d'autosuffisance et d'autonomie. Les provinces ayant de riches ressources naturelles peuvent tirer profit de ces ressources. Le même principe de l'avantage fiscal net devrait s'appliquer aux territoires.

Deuxièmement, comme nous l'avons mentionné au début du présent rapport, il existe un sentiment fort selon lequel le Nord se trouve dans une situation de transition fragile. La promesse de développement économique notable ne fait que commencer à se réaliser, mais elle entraînera manifestement des coûts. À bon nombre d'égards, le manque d'infrastructure combiné aux défis de taille dans les domaines des soins de santé et de l'éducation et un éventail d'autres questions sociales pourraient bien être un sérieux obstacle au développement économique. En outre, le risque qu'un trop grand nombre d'habitants du Nord,

« À mon avis en tant que conservateur, les Canadiens doivent agir avec conviction et courage. Nous devons exercer la compétence fédérale dans le Nord et assurer notre souveraineté pour protéger et faire progresser les intérêts des Canadiens qui vivent là. Nous devons agir immédiatement pour transférer la gouvernance et le pouvoir de partage des ressources aux gouvernements territoriaux et autochtones et aux administrations locales du Nord. »

(TRADUCTION)

- L'honorable Jim Prentice, c.p., député³³

Il convient d'atteindre l'objectif d'offrir des services publics sensiblement comparables aux habitants des territoires grâce à une combinaison de soutien fédéral adéquat, de promotion active du développement économique des territoires et d'une saine gestion financière.

³³ L'honorable Jim Prentice (2005). Lost in the Arctic. In *Diplomat and International Canada*, May-June, 2005, p. 19.

RÉGLER LES QUESTIONS EN SUSPENS

particulièrement des Autochtones et des Inuits, soient mal préparés pour tirer profit de la prospérité que peut apporter le développement économique, est bel et bien réel. Soyons clairs, il s'agit là de questions que la FFT ne peut régler à elle seule. Dans un avenir prévisible, s'exerceront vraisemblablement des pressions croissantes sur les gouvernements fédéral et territoriaux pour qu'ils collaborent en vue de résoudre ces questions soit dans le cadre ou hors du cadre de la FFT.

Troisièmement, la situation au Nunavut est grave et exige de l'attention. En partie, il s'agit de lacunes structurelles qui remontent à la création du Nunavut. Mais les preuves initiales sont là et ne peuvent être ignorées. Sans une action concertée urgente visant à améliorer le logement, la santé, l'éducation et la qualité de vie des gens vivant au Nunavut, il n'y a guère d'espoir que les choses vont s'améliorer. Le Groupe d'experts exhorte le gouvernement du Nunavut, le gouvernement du Canada et le large éventail d'organismes, d'agences et de groupes concernés à unir leurs forces pour régler ces questions avant que la situation n'empire encore davantage.

« Bon nombre de pays et il faut les envier possèdent dans une direction ou une autre une fenêtre qui s'ouvre sur l'infini et sur l'avenir... Le Nord est toujours là comme une présence, c'est l'arrière-plan du tableau, sans lequel le Canada ne serait pas canadien. » (TRADUCTION)

- André Siegfried³⁵

Quatrièmement, le Groupe d'experts comprend bien que les coûts soient plus élevés et que les défis liés à la prestation des services publics sont plus complexes dans les territoires. Parallèlement, à l'instar des autres gouvernements au Canada, les territoires doivent s'employer sans cesse à trouver les moyens les plus novateurs, efficaces et efficients de répondre aux besoins de leurs citoyens à un coût qui soit abordable pour leurs contribuables. Il convient d'atteindre l'objectif d'offrir des services publics sensiblement comparables aux habitants des territoires grâce à une combinaison de soutien fédéral adéquat, de promotion active du développement économique des territoires et d'une saine gestion financière.

Enfin, le Groupe d'experts a entendu parler de la nécessité de s'unir et de collaborer au parachèvement d'une vision forte afin d'assurer l'avenir des territoires du Canada. Comme il est exposé dans la stratégie fédérale-territoriale conjointe pour le Nord :

« Le Nord est un endroit où des personnes autonomes vivent dans des collectivités saines et viables et où les résidents prennent en main la gestion de leurs affaires. C'est un lieu où des gouvernements forts et réceptifs travaillent ensemble pour assurer à tous un avenir prospère et prometteur. C'est un endroit où l'on chérit les traditions nordiques de respect de la terre et de l'environnement, et où les actions et les décisions reposent sur les principes du développement durable et responsable. Le Nord est un lieu où les citoyens célèbrent leur diversité et où les territoires et leurs gouvernements contribuent largement, en tant que partenaires, à l'établissement d'une confédération dynamique et sécuritaire. » (TRADUCTION)

- Stratégie fédérale-territoriale pour le Nord
Edification de la nation – Cadre d'une stratégie pour le Nord³⁴

³⁴ Gouvernement du Canada (2004). Stratégie fédérale-territoriale pour le Nord. *Édification de la nation – Cadre d'une stratégie pour le Nord*, p. 1.

³⁵ Gouvernement du Canada (1977). M. le juge Thomas R. Berger. *Northern Frontier, Northern Homeland, The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry: Vol. 1*, p. 197.

RÉGLER LES QUESTIONS EN SUSPENS

Le Groupe d'experts estime que l'approche qu'il propose pour la FFT permettra de tenir compte de cette vision et de la soutenir. Grâce à cette vision, les territoires chemineront pour passer de la « fragilité » d'aujourd'hui à un avenir solide reposant sur l'autonomie. Vision qui remplira la promesse du développement économique et créera une meilleure qualité de vie pour les habitants du Nord. Nous encourageons donc le gouvernement fédéral et l'ensemble des Canadiens à appuyer cette vision et à contribuer à en faire une réalité.

Le Groupe d'experts a entendu parler de la nécessité de s'unir et de collaborer au parachèvement d'une vision forte afin d'assurer l'avenir des territoires du Canada. Nous encourageons donc le gouvernement fédéral et l'ensemble des Canadiens à appuyer cette vision et à contribuer à en faire une réalité.



POUR RÉALISER UN DESSEIN NATIONAL
Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada

ANNEXES



Annexe 1: Liste des Canadiens consultés

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

Participants à la table ronde

L'honorable Peter Lougheed, c.p., Alberta
L'honorable Erik Nielsen, c.p., Colombie-Britannique

Assiniwi, Jean-Yves, Territoires du Nord-Ouest
Banta, Russell, Ontario
Braden, George, Ontario
Cameron, Kirk, Yukon
Cox, Douglas, Nunavut
Dehtiar, Eitan, Territoires du Nord-Ouest
Eegeesiak, Okalik, Ontario
Evans, Maurice, Territoires du Nord-Ouest
Feehan, James, Terre-Neuve-et-Labrador
Fingland, Frank, Colombie-Britannique
Goreman, Margaret, Territoires du Nord-Ouest
Graham, Joan, Yukon
Kusugak, Jose, Nunavut

Lantz, Tanya, Territoires du Nord-Ouest
Long, Robert, Nunavut
Ng, Kelvin, Alberta
Nielsen, Eric, British Columbia
Noël, Stanley, Yukon
Olson, Michael, Territoires du Nord-Ouest
Ottenbreit, Randy, Alberta
Paulette, Michael, Ontario
SanGris, Jonas, Territoires du Nord-Ouest
Timar, Hal, Nunavut
Tucker, David, Territoires du Nord-Ouest
Webber, Sally, Yukon
Zuker, Richard, Ontario

Représentants de gouvernements (dont certains ont participé à la table ronde)

L'honorable Dennis Fentie, Premier ministre et ministre des Finances, Gouvernement du Yukon
L'honorable Floyd K. Roland, vice-premier ministre et ministre des Finances, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
L'honorable David Simailak, ministre des Finances, Gouvernement du Nunavut

Anderson, Barbara, sous-ministre adjointe, ministère des Finances, Gouvernement du Canada
Bluck, Kelly, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Bennett, Ian, sous-ministre des Finances, Gouvernement du Canada
Boothe, Paul, ancien sous-ministre délégué des Finances, Gouvernement du Canada
Boudreau, Mark, Gouvernement du Nunavut
Devana, David, ville de Yellowknife
Grant, Glenn, Gouvernement du Yukon
Hartmann, Erich, Gouvernement de l'Ontario
Haynes, Dale, Gouvernement du Nunavut
Hines, Pamela, sous-ministre de l'Éducation, Gouvernement du Nunavut
Horsman, Nancy, Gouvernement du Canada
Hrycan, David, Gouvernement du Yukon

ANNEXE 1

Lalande, Christopher, Gouvernement du Nunavut
Lapshina, Svetlana, Gouvernement du Nunavut
Lawrance, James, Affaires indiennes et du Nord, Gouvernement du Canada
Lévesque, Louis, sous-ministre délégué des Finances, Gouvernement du Canada
MacDonald, Daniel, Gouvernement du Canada
McLennan, Bruce, sous-ministre des Finances, Gouvernement du Yukon
Melhorn, Margaret, sous-ministre des Finances, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Monroe, John, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Morehen, Tony, Gouvernement de l'Alberta
Nightingale, David, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Okpik, Kathy, sous-ministre des Ressources humaines, Gouvernement du Nunavut
Omilgoitok, David, sous-ministre des Affaires intergouvernementales, Gouvernement du Nunavut
Reddy, Paul, Gouvernement du Nunavut
Scott, Peter, président et premier-dirigeant, *Nunavut Housing Corporation*, Gouvernement du Nunavut
Shoniker, Timothy, Gouvernement du Yukon
Sitland, Douglas, Gouvernement du Nunavut
Sparling, Gabriela, sous-ministre des Affaires autochtones, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Stewart, David, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Steele, Gordon, Gouvernement du Yukon
Suvega, Pauloosie, sous-ministre adjoint, ministère des Finances, Gouvernement du Nunavut
Tootoo, Victor, sous-ministre adjoint, ministère des Finances, Gouvernement du Nunavut
Vardy, Robert, sous-ministre des Finances, Gouvernement du Nunavut
Walsh, John, sous-ministre auprès de l'Exécutif et secrétaire du Cabinet, Gouvernement du Nunavut
Winslow, Blake, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Won, Jason, Gouvernement du Canada

Autres personnes consultées ou ayant soumis des mémoires

Gusen, Peter, Ontario
Inuvialuit Regional Corporation
Kitchen, Harry, Ontario
MacNevin, Alex, Nouvelle-Écosse
Northwest Territories Aboriginal Summit
Northwest Territories Chamber of Commerce
Northwest Territories Construction Association
Nunavut Association of Municipalities/Nunavunmi Nunaliit Katojikatigiigit
Parker, John H., Colombie-Britannique
Robinson, T. Russell, Ontario
Shah, Anwar, États-Unis
Slack, Enid, Ontario
Todd, John, Alberta



Annexe 2: Indications des besoins en dépenses et des coûts de prestation des services publics dans les territoires

Dans son mandat, le Groupe d'experts s'est vu demander de déterminer les indicateurs du coût de prestation des services publics dans les territoires qui seraient pertinents pour évaluer les niveaux de financement au titre de la Formule de financement des territoires (FFT). Comme il est indiqué dans le rapport du Groupe d'experts, les bases de dépenses brutes (BDB) de référence établies en 1985 au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest reflétaient la réalité, à savoir que les dépenses étaient élevées dans les deux territoires. Cela a aussi été pris en compte pour l'établissement de la BDB du Nunavut à compter de 1999-2000. Les subventions au titre de la FFT octroyées aux territoires continuent d'être fort supérieures par habitant aux paiements de péréquation versés aux provinces bénéficiaires, reconnaissant que les besoins en dépenses sont beaucoup plus élevés dans les territoires comparativement aux provinces. Malgré cela, durant son processus de consultation, le Groupe d'experts s'est fait dire par les trois territoires et d'autres commentateurs que la question clé pour les trois territoires demeure le financement adéquat global au titre de la FFT pour leur permettre de répondre aux besoins en dépenses.

Compte tenu de ces préoccupations, le Groupe d'experts a examiné les indications des besoins en dépenses (volume et coûts) dans les trois territoires comparativement aux moyennes canadiennes et choisi des indicateurs de la santé et du bien-être social dans les territoires. De l'avis du Groupe d'experts, les indications des besoins en dépenses plus élevés que la moyenne sont adéquates pour justifier l'augmentation du financement recommandée en rétablissant la base des BDB. Toutefois, selon le Groupe d'experts, les besoins en dépenses au Nunavut diffèrent grandement de ceux des deux autres territoires.

La présente annexe renferme un résumé des questions liées aux besoins en dépenses et comprend un examen d'un certain nombre d'indicateurs des besoins en dépenses possibles qui pourraient être pertinents pour évaluer à l'avenir les niveaux de financement au titre de la FFT.

Qu'est-ce que les besoins en dépenses?

Par besoins en dépenses, on entend la capacité des gouvernements de financer leurs responsabilités en tenant compte de facteurs qui influent sur le volume de services offerts et du coût de prestation de ces services.

- **Charge de travail de services publics.** Une administration qui compte bon nombre de jeunes ou d'ainés qui ont besoin de soins de santé dispendieux ou un grand nombre d'enfants d'âge scolaire qui ont besoin d'éducation fait face à une demande ou à un besoin élevé de services publics. Les experts désignent souvent cette notion comme étant une charge de travail élevée. Elle est souvent mesurée au moyen des caractéristiques socio-démographiques et économiques de la population de l'administration.
- **Coût de prestation des services.** Certaines administrations font face à des coûts de prestation des services publics plus élevés en raison de salaires plus élevés, de coûts immobiliers et des matériaux de construction plus élevés et de la nécessité de servir des régions éloignées ou peu peuplées, et parfois parce qu'elles sont moins efficaces ou sont inefficaces en matière de prestation des services publics.

Ces facteurs ne tiennent pas compte des autres facteurs qui sont hors du contrôle d'un gouvernement, comme les préférences de société.

Comment les besoins en dépenses sont-ils mesurés?

Il existe un certain nombre de façons de mesurer les besoins en dépenses, allant d'une méthode de mesure indirecte de la population à la méthode du Régime de dépenses représentatif (RDR) plus complexe. Les exemples utilisés dans le monde pour mesurer la charge de travail, les coûts des services publiques et la capacité fiscale sont la formule Barnett au Royaume-Uni, le RDR en Australie et la FFT dans les trois territoires du Canada.

Instaurée en 1978, la formule Barnett permet d'appliquer automatiquement une part de modification aux dépenses de programme en Angleterre comparativement à l'Écosse et au pays de Galles à l'assiette des dépenses relative aux deux administrations. L'assiette des dépenses liée à l'Écosse et au pays de Galles comporte deux composantes : les dépenses historiques observées avant la dévolution des responsabilités et la variation des dépenses supplémentaires. La formule Barnett ne permet de déterminer que le second élément de l'assiette des dépenses. Elle ne permet pas de répartir les dépenses en fonction des besoins comparatifs ni ne tenir compte des différences entre le coût de prestation des services.¹ Pour établir les niveaux de financement, les parties négocient, principalement en se basant sur la part de la population, la variation des dépenses prévues et la comparabilité des programmes. Il ne s'agit pas là d'une formule globale de mesure des besoins en dépenses.

Le RDR est, sur le plan des dépenses, l'équivalent du Régime fiscal représentatif (RFR). Le RFR permet de mesurer la capacité fiscale d'une administration en évaluant les revenus qu'elle pourrait tirer d'un régime fiscal typique ou standardisé à des taux d'imposition moyens. De même, le RDR permet de mesurer le montant qu'il en coûterait par habitant pour offrir des services typiques de qualité nationale moyenne, en supposant un taux d'efficacité nationale moyen. Par exemple, un panier de programmes et de services typique pourrait comprendre la santé, l'éducation, le bien-être public et les services sociaux, l'infrastructure et le logement. On mesurerait alors la charge de travail et les coûts dans chaque domaine de dépense pour estimer le coût de prestation du panier de services typiques. Si le montant du financement nécessaire est supérieur à la moyenne nationale, l'administration serait considérée comme étant désavantagée par rapport aux autres et recevrait une subvention supérieure à la moyenne.

Par exemple, pour mesurer les besoins en dépenses au titre des services de garde d'enfant et de l'enseignement au niveau 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 enseignants-élèves, disponibilité des services d'enseignement spécialisés, etc.). Il faudrait ensuite mesurer le coût de prestation de ce panier de services dans les diverses provinces, en tenant compte des différences entre leur charge de travail (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, nombre de langues dans lequel doivent être offerts les manuels scolaires). Enfin, il faudrait tenir compte des différences entre les coûts de prestation du panier standardisé (p. ex., conditions salariales, prix immobiliers, coûts importants et déséconomies d'échelle consécutives au fait de service des collectivités éloignées ou dispersées).

¹ Twigger, Robert (1998). *The Barnett Formula*. United Kingdom House of Commons Library, Research Paper 98/8, January 12, 1998; Edmonds, Timothy (2001). *The Barnett Formula*, United Kingdom House of Commons Library, Research Paper 01-108, November 30, 2001; The Scottish Parliament (2001.) *The Barnett Formula*, Research Note no. 31, May 2001, Edinburgh, Scotland; Bell, David (2001). *The Barnett Formula*, Department of Economics, University of Stirling, January 2001.

ANNEXE 2

La Australian Commonwealth Grants Commission utilise un RDR rigoureux pour estimer les besoins en dépenses des États. Selon le régime australien, il existe onze catégories de dépenses (éducation, santé, droit, ordre et sécurité publique, bien-être, concessions et autres paiements, culture et loisirs, services aux collectivités autochtones, services publics généraux, services à l'industrie, transports, affaires économiques et autres fins) qui sont ensuite subdivisées. Pour établir le droit de péréquation, on se sert de la formule suivante : les dépenses standardisées plus le déficit ou l'excédent budgétaire moyen moins les revenus standardisés et les subventions à des fins particulières.²

Le RDR comporte un certain nombre de désavantages importants, ce qui le rend inapproprié pour les territoires du Canada. Entre autres, il faut faire preuve de beaucoup de jugement pour établir la charge de travail moyenne dans un domaine de dépense. De plus, il serait difficile pour les territoires du Canada d'évaluer des économies d'échelle ou de déterminer l'impact de la géographie sur les coûts.

Les besoins en dépenses dans les territoires sont établis en utilisant une mesure des dépenses historiques qui est indexée pour tenir compte de la croissance de la population relative dans les territoires comparativement au Canada et de la variation des dépenses provinciales et locales au pays. Il ne s'agit pas d'un RDR global, mais plutôt d'un moyen de mesurer approximativement les besoins en dépenses au fil du temps. La mesure des dépenses historiques, les bases des dépenses brutes (BDB), a été créée en 1985 et était basée sur les dépenses au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest en 1982-1983. À ce moment-là, les BDB des deux territoires représentaient avec exactitude le charge de travail et les coûts des services publics territoriaux. Les structures de dépenses historiques sont de bons indicateurs des besoins en dépenses et peuvent continuer à être pertinentes, avec certains ajustements.

Cette approche permet d'éviter d'utiliser des normes pour les services pour établir les niveaux de financement, comme c'est le cas en Australie, et elle est beaucoup moins complexe. Cela étant dit, le calcul des BDB est devenu plus complexe au fil du temps en raison des ajustements qui ont été apportés en vue de tenir compte de la dévolution de programmes aux territoires et de la création d'une BDB distincte pour le Nunavut. En l'absence d'une étude sur les besoins en dépenses, le Groupe d'experts estime que les BDB actuelles sont une mesure approximative raisonnable des besoins en dépenses des territoires.

Dans la FFT antérieure, le facteur d'indexation des BDB visait à refléter plus que la croissance de la population en incluant une mesure de comparabilité avec les provinces à l'aide de la partie des dépenses provinciales-locales. On supposait que la combinaison de programmes et de services publics était comparable entre les provinces et les territoires, et que les taux de croissance des dépenses publiques étaient similaires. On reconnaît généralement que, même si les BDB actuelles sont basées sur les revenus des gouvernements territoriaux en 1982-1983, le facteur d'indexation des BDB tient compte de façon raisonnable de la variation des besoins en dépenses des territoires.

² Gouvernement d'Australie, Commonwealth Grants Commission (2006). *Update Report, 2006*.

Des circonstances uniques influent sur le volume et le coût des services publics dans les territoires

Parmi les circonstances et les besoins uniques des territoires figurent la croissance et la structure de la population, le climat et les collectivités dispersées et isolées. Ces circonstances influent à la fois sur le volume (la charge de travail) et le coût des services publics dans les territoires.

Population

Le tableau 1 montre que la population des territoires est plus jeune, en moyenne, que celle du reste du Canada. Vingt-trois pour cent des gens vivant dans les provinces sont âgés de moins de 18 ans, comparativement à 32 % dans les Territoires du Nord-Ouest et à 43 % au Nunavut.

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Moyenne Provinciale
Population âgée de moins de 18 ans (en %)	26	32	43	23
Population âgée de plus de 65 ans (en %)	6	4	2	13
Population Inuite et Autochtone (en %)	23	51	85	3
Taux de croissance de la population (en %)	0,3	1,0	2,0	1,0

Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001

Il y a une plus importante proportion d'Autochtones et d'Inuits vivant dans les territoires, s'établissant à 23 % au Yukon, à 51 % dans les Territoires du Nord-Ouest et à 85 % au Nunavut. Cette proportion est très élevée comparativement à la moyenne provinciale de 3 % de la population.

Au cours de la période allant de 1999-2000 à 2004-2005, le taux de croissance de la population au Nunavut a été le double de la moyenne provinciale. Il s'explique en grande partie par le taux de natalité élevé observé au Nunavut, qui est estimé à 26,3 naissances par 1 000 habitants. C'est près de trois fois plus que la moyenne canadienne de 10,5 naissances par 1 000 habitants.³

À moyen terme, le taux de croissance de la population des territoires devrait dépasser celui du Canada, en particulier au Nunavut et dans la population Autochtone et Inuite. Comme le montre le tableau 2, entre 2009 et 2019, la population du Nunavut devrait croître de 16,5 %, comparativement à 7,1 % dans les Territoires du Nord-Ouest, à 3,7 % au Yukon et à 6,4 % dans l'ensemble du Canada.

³ Gouvernement du Canada (2004). Statistique Canada, *Naissances et taux de natalité, par province et territoire, projections pour 2004-2005*; Government of Nunavut, Nunavut Housing Corporation and Nunavut Tunngavik Incorporated (2004). *Nunavut Ten-Year Inuit Housing Action Plan*, September 2004.

ANNEXE 2

TABLEAU 2 – Comparaison des taux de croissance de la population prévus dans les territoires, 2004-2019

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Moyenne Provinciale
Taux de croissance de la population prévu (2004-2019)	-0,2	7,2	8,3	3,6
Taux de croissance de la population prévu (2009-2019)	3,7	7,1	16,5	6,4

Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada; Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Bureau of Statistics, Gouvernement du Yukon, Bureau of Statistics

Climat

En moyenne, le climat est plus rude dans les territoires que dans le Sud du Canada. Par exemple, à Toronto, la température moyenne est de -4 degrés Celsius en janvier et de 22 degrés Celsius en juillet. À Iqaluit, la température moyenne est de -27 degrés Celsius en janvier et de 8 degrés Celsius en juillet. Même si ces températures ne sont pas si différentes en moyenne, l'hiver est néanmoins plus long et les températures extrêmement basses sont plus courantes dans les territoires.⁴

Les coûts des services publics sont parmi ceux qui contribuent le plus aux dépenses de programmes des territoires. Les coûts d'électricité dans les territoires sont élevés en raison du rude climat et du coût de transport du carburant au Nord pour produire de l'électricité. Les tarifs d'électricité varient sensiblement entre les territoires, principalement en raison du choix de carburant et de la méthode de production d'électricité.

Les tarifs d'électricité dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut sont, en moyenne, trois fois plus élevés que dans le Sud du Canada. Les consommateurs d'électricité au Yukon sont dans une bien meilleure situation en raison du développement de grands projets d'hydroélectricité sur le territoire. Par exemple, en 2004, les tarifs d'électricité provinciaux variaient dans une fourchette allant de 6,33 cents par kilowattheure au Québec à 9,22 cents par kilowattheure en Nouvelle-Écosse. Au Yukon, les tarifs résidentiels dans les collectivités ayant une capacité de production hydroélectrique s'établissent à 13,64 cents par kilowattheure, augmentant pour passer à 15,97 cents par kilowattheure dans les collectivités alimentées en électricité par diesel et à 32,4 cents par kilowattheure à Old Crow.⁵ Dans les Territoires du Nord-Ouest, la production d'électricité est basée principalement sur le diesel et varie entre 11,72 cents par kilowattheure à Yellowknife à 2,67 dollars par kilowattheure à Colville Lake.⁶ Au Nunavut, la production d'électricité est basée sur le diesel dans chaque collectivité et varie dans une fourchette allant de 36,8 cents par kilowattheure à Iqaluit à 85,62 cents par kilowattheure à Kimmirut.⁷

⁴ Environnement Canada, Service météorologique du Canada (2006). *Normales climatiques au Canada, 1971-2000*, divers endroits.

⁵ Gouvernement du Yukon, Department of Energy (2005). Yukon Power Corporation, *2004 Annual Report*.

⁶ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Northwest Territories Power Corporation (2004). *NWT Electricity Rates by Community*; Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (2004). NWT Public Utilities Board, *NWT Electricity rates, 2004*.

⁷ Gouvernement du Nunavut, Qalliq Power Corporation (2005). *Annual Report 2004*.

ANNEXE 2

Collectivités dispersées et isolées

Dans les territoires, les structures d'établissement de la population et l'infrastructure des transports moins développée influent sur le coût de prestation des services publics.

Quarante-trois pour cent des habitants des Territoires du Nord-Ouest vivent à Yellowknife, 74 % des habitants du Yukon vivent à Whitehorse et 20 % des habitants du Nunavut vivent à Iqaluit. À la fois dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, la plupart des gens vivent à l'extérieur de ces grands centres. Ils résident dans des collectivités éloignées et isolées de moins de 3 500 habitants. En moyenne, on compte une personne par kilomètre au Nunavut, comparativement à 29 par kilomètre dans l'ensemble du Canada.⁸

Au Nunavut, les collectivités dépendent des voies de transport par avion et par navire qui les relient au Sud du Canada. Même si certaines petites collectivités des Territoires du Nord-Ouest sont accessibles seulement par avion ou par chemins de glace, d'autres, comme Yellowknife, ont accès par la route au Sud du Canada. Les collectivités, au Yukon, sont même moins isolées, vu qu'elles sont toutes accessibles par la route, sauf trois. Pour illustrer la situation du Nunavut, il est utile de noter qu'il y a 4 681 kilomètres de route au Yukon, comparativement à environ 21 kilomètres de routes intercollectivités au Nunavut.⁹

Le coût de prestation des services publics à une population dispersée et isolée est plus élevé que celui qu'il faut assumer pour une population urbaine compacte. Par exemple, en 2003, par rapport à Edmonton, l'achat d'un panier donnée de biens et de services coûtait 1,5 fois de plus à Iqaluit, 1,3 fois de plus à Whitehorse et 1,2 fois de plus à Yellowknife.¹⁰ Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les dépenses par habitant en transport et en communication sont quatre à six fois plus élevées dans les territoires que la moyenne nationale.

Les coûts d'administration publique sont aussi plus élevés dans les territoires, comparativement aux provinces, vu que de petites populations signifient des pertes d'économie d'échelle. Par exemple, les dépenses par habitant au titre des services publics généraux sont huit à 17 fois plus élevées dans les territoires que dans les provinces.¹¹

TABLERAU 3 – Mesures choisies de dispersion et coûts de transport dans les territoires, comparativement à la moyenne provinciale

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Moyenne provinciale
Population non influencée par une agglomération de recensement (en %)	25	66	80	15
Dépenses en transportation/communication (en \$ par habitant)	3 476	2 279	2 647	564
Dépenses publiques générales (en \$ par habitant)	2 394	2 207	4 641	270
Indemnité vie chère (Edmonton = 100)	126	123	146	

Source : Ministère des Finances du Canada; Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Système de gestion financière, Dépenses consolidées des administrations provinciales et locales, 2003-2004; Indemnité de vie chère – Gouvernement du Canada, Conseil du Trésor du Canada, Classification des postes isolés; Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001.

⁸ Gouvernement du Canada, Statistique Canada (2001). *Recensement du Canada, 2001*.

⁹ Gouvernement du Nunavut (2005). *Nunavut Economic Outlook, 2005*.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Gouvernement du Canada, Statistique Canada (2004). *Système de gestion financière. Dépenses consolidées des administrations provinciales et locales, 2003-2004*.

ANNEXE 2

Quels sont certains des indicateurs des besoins en dépenses et des coûts dans les domaines de dépense clés dans les territoires?

Pour étudier la question des besoins en dépenses dans les territoires, le Groupe d'experts a examiné un certain nombre d'indicateurs des besoins en dépenses dans les territoires. Il explique ci-après quelques-unes des questions liées à la demande et aux coûts dans les domaines de dépense clés que sont l'éducation, la santé, le bien-être social et les services sociaux, le logement et l'infrastructure.

Éducation

Le pourcentage de gens sans certificat d'études secondaires diffère grandement à la fois dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut comparativement au reste du Canada. En 2001, 25 % des adultes dans les Territoires du Nord-Ouest et 38 % des adultes au Nunavut ne détenaient pas de certificat d'études secondaires, comparativement à 22 % dans l'ensemble du Canada. La situation est meilleure au Yukon qu'ailleurs au Canada, car seulement 17 % des adultes ne détenaient pas de certificat d'études secondaires. Les territoires réalisent des progrès dans le domaine de l'éducation, mais ils sont lents. Par exemple, au Yukon, on a observé une réduction de 7 % du nombre de gens ayant un niveau d'instruction inférieur au niveau secondaire, entre 1991 et 2001.¹²

TABLEAU 4 – Comparaison du niveau d'instruction, population âgée entre 25 et 64 ans, par territoire et au Canada, 2001

	Niveau d'instruction					Totaux
	Sans certification d'études secondaires	Études secondaires	Certificate ou diplôme de compétence	Collège	Université	
Territoires du Nord-Ouest						
Nombre de gens	4 970	3 990	3 380	3 600	3 845	19 785
En %	25,1	20,2	17,1	18,2	19,4	100
Nunavut						
Nombre de gens	4 355	2 300	1 500	1 915	1 355	11 410
En %	38,2	20,2	13,1	16,8	11,9	100
Yukon						
Nombre de gens	2 795	3 615	3 045	3 510	3 960	16 925
En %	16,5	21,4	18,0	20,7	23,4	100
Canada						
Nombre de gens	3 698 235	3 898 405	2 097 140	2 917 895	3 676 630	16 288 310
En %	22,7	23,9	12,9	17,9	22,6	100

Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001

¹² Gouvernement du Canada, Statistique Canada (2001). Recensement du Canada, 2001.

ANNEXE 2

Le pourcentage d'adultes ayant un niveau d'instruction postsecondaire dans les Territoires du Nord-Ouest est similaire à celui observé dans le reste du Canada – soit 55 % comparativement à 53 %. Le Nunavut affiche le plus faible pourcentage d'adultes ayant un niveau d'instruction post-secondaire au Canada, à 42 %.¹³

Le taux de diplômés d'études secondaires augmente dans les trois territoires, y compris parmi les étudiants Autochtones et Inuits. Quarante-cinq pour cent des étudiants dans les Territoires du Nord-Ouest et 69 % au Yukon ont au moins une formation de niveau secondaire partielle ou un diplôme d'études secondaires. Ces taux sont fort inférieurs à ceux observés dans le reste du Canada, soit 76 %. La situation est bien pire au Nunavut, où le taux de diplômés d'études secondaires est le plus faible au Canada, à 30 percent.¹⁴

Un certain nombre de facteurs contribuent aux dépenses en éducation plus élevées observées dans les territoires, dont le manque d'économies d'échelle (certaines écoles dans de petites collectivités comptent moins de 60 élèves), les salaires plus élevés des enseignants, une proportion plus élevée d'enfants ayant des besoins spéciaux et les coûts élevés d'exploitation des bâtiments.

Vu qu'on peut réaliser peu d'économies d'échelle au chapitre de la prestation des services d'enseignement de la maternelle à la douzième année dans les petites collectivités, le ratio d'élèves-enseignant est souvent plus faible que celui observé dans le reste du Canada. Par exemple, en 1999-2000, on dénombrait, en moyenne, un enseignant pour 16 élèves au Canada, un pour 18 élèves dans les Territoires du Nord-Ouest et un pour 12 élèves au Yukon.¹⁵

Les dépenses par élève au titre des services d'enseignement de la maternelle à la douzième année sont plus élevées dans les territoires que la moyenne canadienne. En 2004-2005, les dépenses moyennes par élève au Canada se chiffraient à 6 400 \$ comparativement à 9 300 \$ dans les Territoires du Nord-Ouest, à 11 427 \$ au Yukon et à 12 183 \$ au Nunavut.¹⁶ On estime que 31 % des élèves dans les Territoires du Nord-Ouest, 40 % au Yukon et plus de 50 % au Nunavut ont besoin de cours de rattrapage, comparativement à 20 % au Manitoba et en Nouvelle-Écosse.¹⁷

En raison du coût de la vie plus élevé dans les territoires et de la difficulté de recruter et de maintenir en poste des enseignants qualifiés dans les collectivités isolées, les salaires des enseignants sont plus élevés dans les territoires que dans les autres régions du Canada. En 2003-2004, avec un baccalauréat en enseignement (quatre ans), les enseignants gagnaient au maximum 77 279 \$ au Yukon, 81 714 \$ dans les Territoires du Nord-Ouest et 83 766 \$ au Nunavut. La même année, les enseignants ayant des qualifications équivalentes gagnaient entre 46 871 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard et 68 967 \$ en Alberta.¹⁸

En vue de reconnaître davantage le coût de la vie élevé, chacun des gouvernements territoriaux verse une indemnité de vie chère dans le Nord à ses employés, dont les enseignants. En 2005, elle a varié dans une fourchette allant de 2 302 \$ à Yellowknife à 17 543 \$ à Colville Lake. Au Nunavut, l'indemnité de vie chère dans le Nord a varié dans une fourchette allant de 12 109 \$ à Iqaluit à 26 538 \$ à Grise Fiord, en 2005.¹⁹

¹³ Ibid. Gouvernement du Yukon, Department of Education (2004). *Public Schools Branch, Annual Report 2003-04 School Year, 2004*.

¹⁴ Ibid. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Department of Education, Culture and Employment (2004). *Towards Excellence: A Report on Education in the NWT*, November 2004.

¹⁵ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Department of Education, Culture and Employment (2004). *Towards Excellence: A Report on Education in the NWT*, November 2004.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Gouvernement de l'Alberta, Alberta Learning (2005). *Facts on Teachers Salaries in Alberta*. Données fournies par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 2005.

¹⁹ Données fournies par le gouvernement du Nunavut, Department of Personnel, 2005.

ANNEXE 2

Santé

Au Canada, les gouvernements ont tous des défis à relever en matière de prestation de soins de santé. Les territoires font face à des défis additionnels vu que la situation sur le plan de la santé laisse à désirer par rapport au reste du Canada. Même si la situation des habitants des territoires s'est améliorée ces dernières années sur ce plan, des différences importantes demeurent comparativement au reste du Canada. Dans les territoires, la jeune population a entraîné l'augmentation de la demande des services liés à l'éducation, de soins de santé et de services sociaux. La demande et les coûts de l'éducation spécialisée et des soins de santé sont plus élevés pour la jeune population des territoires, vu qu'elle compte une proportion plus élevée d'enfants ayant des besoins spéciaux (en partie en raison des taux élevés du syndrome d'alcoolisme foetal et du nombre de bébés à faible poids à la naissance). De même, la proportion plus élevée d'ainés, d'Autochtones et d'Inuits dans les territoires, comparativement au reste du Canada, exerce davantage de pression sur les soins de santé et les autres services offerts dans les territoires.

L'espérance de vie est un indicateur raisonnable de la situation de la population sur le plan de la santé. L'espérance de vie chez les hommes et chez les femmes est moins longue dans les territoires qu'au Canada. Chez les hommes au Nunavut, elle est inférieure de dix ans à la moyenne canadienne.

TABLEAU 5 – Comparaison d'indicateurs de la santé choisis dans les territoires et au Canada

	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon	Canada
Indicateur				
Espérance de vie à la naissance – hommes, 2002	73,2	67,2	73,9	75,4
Espérance de vie à la naissance – femmes, 2002	79,6	69,6	80,3	81,2
Taux de mortalité infantile (par 1 000 naissances vivantes)	4,9	15,6	8,7	4,4
Faible poids à la naissance (% de naissance à moins de 2 500 grammes)	4,7	7,6	4,7	5,5
Potentiel d'année de vie perdues à cause de blessures involontaires	1 878	2 128	1 066	628
Taux de suicide (âge standardisé, moyenne triennale)	20,8	80,2	18,5	11,5
Taux de mortalité du cancer du poumon (par population de 100 000 habitants)	61	209,5	73,2	48,2

Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001, à moins d'indication contraire

Le taux de mortalité infantile (décès des bébés âgés de moins d'un an) est plus élevé dans les territoires que dans le reste du Canada, particulièrement au Nunavut où il est trois fois plus élevé que celui observé au pays. Le faible poids à la naissance est un indicateur de la santé générale des nouveau-nés et un facteur à l'origine de la mortalité infantile. Les bébés ayant un faible poids à la naissance courent davantage le risque de mourir durant la première année de leur vie et de souffrir d'handicaps ou de difficultés d'apprentissage. Au Nunavut, 38 % plus de nourrissons ont un faible poids à la naissance, comparativement au reste du Canada.²⁰

²⁰ Gouvernement du Nunavut, Department of Health and Social Services (2005). *Nunavut Report on Comparable Health Indicators, 2004*.

ANNEXE 2

Le nombre d'années de vie qui sont susceptibles d'être perdues à cause de blessures involontaires est beaucoup plus élevé dans les trois territoires qu'ailleurs au Canada, particulièrement au Nunavut où le taux est trois fois plus élevé qu'au pays.

Le taux de suicide dans les territoires est beaucoup plus élevé que celui observé au Canada, particulièrement au Nunavut, où le taux est sept fois plus élevé.

Même si la population des territoires est plus jeune, le taux de mortalité du cancer du poumon est plus de quatre fois plus élevé que dans le reste du Canada. Le tabagisme est un facteur de risque pour bon nombre de formes de cancer, de maladies cardiaques et de problèmes respiratoires. Le taux de tabagisme chez les jeunes dans le Nord est beaucoup plus élevé que dans le Canada en général. Selon une enquête récente de Santé Canada, en 2004, 18 % des Canadiens âgés entre 15 et 19 ans fumaient, comparativement à 43 % dans les Territoires du Nord-Ouest et à 56 % (12 à 19 ans) au Nunavut.²¹

La tuberculose est généralement associée à des facteurs de risque comme le logement surpeuplé, le tabagisme et les maladies chroniques. Le taux de tuberculose est plus élevé dans les territoires qu'ailleurs au Canada. En 2002, le taux observé au Canada s'établissait à 0,6 cas par 100 000 habitants, comparativement à 1,9 cas dans les Territoires du Nord-Ouest et à 93 (basés sur les données de 2002) au Nunavut.²²

Comme il est illustré ci-dessus, la situation sur le plan de la santé et le bien-être des habitants des territoires est beaucoup moins favorables que dans le Sud du Canada, en particulier au Nunavut. En raison de la proportion plus élevée d'Autochtones et d'Inuits dont la santé laisse à désirer et d'un taux de naissance plus élevé, et la charge de travail et les coûts de soins de santé dans les territoires sont plus importants. Les coûts de prestation des soins de santé sont aussi plus élevés dans les territoires, et ce, pour un certain nombre de raisons, dont la perte d'économies d'échelle en matière de prestation de services, le manque de services hospitaliers et de médecins et les coûts de transport médical plus élevés.

Les dépenses en soins de santé sont beaucoup plus élevées par habitant dans les territoires que dans les provinces, en partie en raison de la façon dont les services de soins de santé sont offerts. Des infirmiers dans des postes de soins infirmiers ou de petits centres de soins de santé offrent la majorité des soins de santé primaires.²³ En vue d'améliorer la qualité et l'opportunité des services de soins de santé, et les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut utilisent la télésanté, qui peut mener à la réduction des coûts à long terme. Les services hospitaliers sont limités dans les territoires. Par exemple, dans les Territoires du Nord-Ouest, on dénombre quatre hôpitaux, neuf cliniques et 26 centres de soins santé ou postes de soins infirmiers. Ils sont répartis dans les 30 collectivités et offrent un éventail de soins de santé primaires et tertiaires. L'ensemble de la population du territoire, et la région Kitikmeot du Nunavut, est servie par un hôpital de soins actifs à Yellowknife. Dans la totalité des collectivités, sauf cinq, des infirmiers et des non-professionnels de la santé offrent les soins de santé primaires. Au Nunavut, les services de santé sont offerts selon le modèle des soins de santé primaires. Il n'y a qu'un hôpital à Iqaluit, appuyé par deux nouveaux centres de soins de santé à Rankin Inlet et à Cambridge Bay. Chacune des autres collectivités compte un centre de soins de santé local doté d'infirmiers.²⁴ Au Yukon, il y a un hôpital de soins tertiaires à Whitehorse et à un hôpital Watson Lake, soutenu par des centres de santé ou des postes de soins infirmiers servant le reste de la population.²⁵

²¹ Ibid; Gouvernement du Canada, Statistique Canada et Santé Canada (2004). *Enquête de surveillance de l'usage du tabac au Canada, 2004*.

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Department of Health and Social Services (2004). *Northern Tobacco Use Monitoring Survey, 2004*.

²² Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Department of Health and Social Services (2005). *The NWT Health Status Report 2005*, December 2005; Gouvernement du Nunavut, Department of Health and Social Services (2005). *Nunavut Report on Comparable Health Indicators, 2004*.

²³ Données fournies par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005.

²⁴ Information fournie par le gouvernement du Nunavut, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005.

²⁵ Données fournies par le gouvernement du Yukon, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005.

ANNEXE 2

L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) est une des rares sources de données comparatives sur les dépenses en santé d'un bout à l'autre du Canada. Le tableau suivant renferme des statistiques sur les dépenses en soins de santé des territoires et du Canada dans son ensemble. À l'instar de ce que l'on observe dans les autres administrations au Canada, les dépenses en santé des territoires ne cessent de croître. Dans les trois territoires, les dépenses en soins de santé par habitant sont plus élevées que la moyenne canadienne – 1,4 fois plus élevées au Yukon, 1,8 fois plus élevées dans les Territoires du Nord-Ouest et trois fois plus élevées au Nunavut. Même si les dépenses en santé en proportion des dépenses de programme territoriales sont moins élevées qu'ailleurs au Canada, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), elles sont près de quatre fois plus élevées au Nunavut.

En raison de la combinaison de l'isolement, de la dépendance à l'égard du transport aérien et des services hospitaliers et de médecin limités, chaque territoire doit payer à la fois ces services dans le territoire et hors du territoire. Par exemple, en 2003-2004, les Territoires du Nord-Ouest ont dépensé environ 22 millions de dollars au titre des services hors territoire, l'Alberta et la Colombie-Britannique offrant la majorité d'entre eux. Outre ces dépenses, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a dépensé 14 millions de dollars en coûts de transport médical.²⁶ En 2004-2005, le Nunavut a dépensé 22 millions de dollars au titre des services hospitaliers et de médecin hors territoire et 35 millions de dollars de plus en coûts de transport médical.²⁷ En 2004-2005, le Yukon a dépensé 10 millions de dollars en services hospitaliers et de médecin hors territoire et 5 millions de dollars en transport médical, soit beaucoup moins que les deux autres territoires.²⁸

TABLEAU 6 – Comparaison de diverses statistiques liées aux dépenses en santé, les territoires et Canada, 2003 à 2005

<i>(En millions \$ en %)</i>												
	Canada			Territoires du Nord-Ouest			Nunavut			Yukon		
	2003	2004p	2005p	2003	2004p	2005p	2003	2004p	2005p	2003	2004p	2005p
Dépenses en santé publiques	78 500	83 748	89 814	202	211	212	235	233	252	104	115	124
Dépenses en santé par habitant	2 479	2 622	2 790	4 780	4 921	4 916	8 060	7 883	8 375	3 394	3 699	3 955
Dépenses en santé en % des dépenses de programme	38	39	39	19	18	18	27	35	31	18	17	16
Dépenses en santé en % du produit intérieur brut (PIB)	6,4	6,5	6,6	5,6	5,0	4,6	24,7	22,8	22,5	7,8	8,1	7,9

Source : Institut canadien de l'information en santé, *Tendances des dépenses nationales de santé, 1975 à 2005, décembre 2005*

Nota : 2004 et 2005 sont des prévisions

²⁶ Données fournies par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ministère des Finances, (2005). *Le budget 2005-06*.

²⁷ Données fournies par le gouvernement du Nunavut, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005.

²⁸ Données fournies par le gouvernement du Yukon, ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère des Finances, 2005.

ANNEXE 2

Bien-être et services sociaux

Le taux d'activité élevé se traduit par des revenus familiaux élevés, sauf au Nunavut où le revenu familial moyen est inférieur de 20 % à la moyenne canadienne. Le taux de chômage au Nunavut se chiffre à plus du double de celui observé au Canada.

Comparativement à la moyenne canadienne, le taux de crimes avec violence est quatre fois plus élevé au Yukon, sept fois plus élevé dans les Territoires du Nord-Ouest et huit fois plus élevé au Nunavut. Le taux de crimes contre la propriété est environ 1,8 fois plus élevé dans les territoires que dans le reste du Canada.

	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon	Canada
Indicateur				
Pourcentage de familles monoparentales	21	26	20	16
Revenu familial moyen (En \$)	75 102 \$	52 624 \$	69 564 \$	66 160 \$
Taux d'activité (En %)	75,9	68,1	76,0	66,9
Taux de chômage (2001-2002)	5,8	17,4	9,4	7,4
Crimes avec violence (par 100 000 habitants, 2003)	6 792	7 943	3 799	963
Crimes contre la propriété (par 100 000 habitants, 2003)	7 220	7 221	7 421	4 121

Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Recensement du Canada, 2001, à moins d'indication contraire

Le nombre de cas de services sociaux est plus élevé dans les territoires en raison du taux de chômage élevé dans les petites collectivités. Les gouvernements territoriaux versent davantage de soutien du revenu, vu que la plupart des gens sont soit en chômage de long terme ou participent à l'économie non traditionnelle, ce qui les rend inadmissibles aux prestations d'assurance-emploi financées par le fédéral. En 2005, près de 2 000 personnes (un peu plus de 4 % de la population des Territoires du Nord-Ouest) ont bénéficié du soutien du revenu à un coût de 7,2 millions de dollars pour le gouvernement territorial (données de 2003–2004).²⁹ En 2004, environ 5 000 ménages (60 % de l'ensemble) au Nunavut ont bénéficié d'une certaine forme de soutien du revenu.³⁰ Au Yukon, près de 4 % des habitants ont reçu de l'aide sociale en 2004, ce qui a coûté environ 9 millions de dollars.³¹

²⁹ Données fournies par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ministère des Finances, (2005). *Main Estimates, 2004-05*.

³⁰ Données fournies par le gouvernement du Nunavut, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005.

³¹ Données fournies par le gouvernement du Yukon, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2005.

ANNEXE 2

Logement

Il est largement reconnu qu'un logement adéquat contribue à améliorer le rendement à l'école, la situation sur le plan de santé et le bien-être social.

Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, les logements sont le plus surpeuplés au Canada. On dénombre, en moyenne, 2,4 personnes par logement au Canada, comparativement à 2,1 au Yukon, à 2,9 dans les Territoires du Nord-Ouest et à 3,3 au Nunavut. Le surpeuplement est particulièrement évident au Nunavut, où 52 % des logements ont plus de quatre personnes par logement et 32 % des logements ont plus de cinq personnes par logement.³²

En 2001, 34 % du stock de logements au Canada avait besoin de réparations mineures ou majeures, comparativement à 43 % au Yukon, à 48 % dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.³³

On observe une importante pénurie d'unités de logement dans les territoires, particulièrement au Nunavut. En 2001, on estimait qu'il manquait 1 830 unités au Yukon, 2 220 unités dans les Territoires du Nord-Ouest et 2 735 unités au Nunavut.³⁴ La situation ne s'est pas beaucoup améliorée depuis. La Nunavut Housing Corporation estime que la croissance de la population nécessitera 273 unités de logement de plus chaque année au cours des dix prochaines années pour ramener le nombre d'occupants par logement à la moyenne canadienne.³⁵ Environ 54 % de la population au Nunavut vit dans un logement public ou gouvernemental, comparativement à 23 % dans les Territoires du Nord-Ouest et à 6 % dans le reste du Canada.³⁶

Les coûts de construction, de réparation et d'entretien de logements publics sont beaucoup plus élevés dans les territoires que dans le Sud du Canada, en raison des coûts d'expédition, de main-d'œuvre et d'aménagement des terrains et du climat. Par exemple, en 2004, il fallait déboursier 330 \$ par pied carré pour construire une maison neuve au Nunavut, 19 800 \$ en réparation et entretien annuel et 11 370 \$ en services publics annuels. Le coût de construction de logement varie considérablement d'un territoire à l'autre, en raison en grande partie de l'accès au réseau routier. En 2004, aux Territoires du Nord-Ouest, le coût de construction de logement variait entre 132 \$ par pied carré à Kakisa, 244 \$ à Inuvik et 219 \$ à Yellowknife, comparativement à un coût moyen de 103 \$ par pied carré dans le Sud du Canada.³⁷

³² Gouvernement du Nunavut, Nunavut Housing Corporation (2005). *Business Plan, 2005-06*, p. 11.

³³ Gouvernement du Canada. Statistique Canada (2001). *Recensement du Canada, 2001*; Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Bureau of Statistics, 2004.

³⁴ Gouvernement du Canada. Société canadienne d'hypothèques et de logement (2001). *Observateur du logement au Canada et Recensement du Canada, 2001*.

³⁵ Gouvernement du Nunavut, Nunavut Housing Corporation and Nunavut Tunngavik Incorporated (2004). *Nunavut Ten-Year Inuit Housing Action Plan*, September 2004.

³⁶ Gouvernement du Nunavut, Nunavut Housing Corporation (2005). *Business Plan, 2005-06*, p. 15.

³⁷ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Northwest Territories Housing Corporation (2005). *Northwest Territories Housing Corporation 2005-2008 Business Plan*. Données fournies par la Northwest Territories Housing Corporation, 2005.

ANNEXE 2

Infrastructure

À l'instar de ce que l'on observe dans les autres administrations, l'infrastructure existante dans les territoires vieillit et a besoin de réparation (transport, hôpitaux, écoles, ponts). Au cours des cinq prochaines années, les investissements en immobilisations nécessaires pour régler ce problème sont estimés à 485 millions de dollars pour le Yukon, à 650 millions de dollars pour le Nunavut et à 636 millions de dollars pour les Territoires du Nord-Ouest.³⁸ Les plus importants besoins en infrastructure sont les autoroutes, les écoles, le logement social et les aéroports.³⁹ Les dépenses des gouvernements territoriaux devraient croître plus rapidement dans les domaines de la justice, des transports, de la santé et des services sociaux.

Les Territoires du Nord-Ouest font face aussi à d'importantes pressions sur les dépenses, en raison de l'incidence de la mise en valeur des ressources. Ces pressions peuvent être catégorisées en croissance forcée (coûts supplémentaires liés au maintien des niveaux de service existants) et en répercussions stratégiques (investissements nécessaires pour maximiser les avantages ou atténuer les incidences du développement). Entre 2005-2006 et 2014-2015, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest estime que la croissance forcée consécutive à la mise en valeur des ressources fera augmenter les dépenses de 351 à 474 millions de dollars (selon l'hypothèse d'inflation).⁴⁰

Évaluation du Groupe d'experts

Il existe des preuves solides démontrant que les deux composantes des besoins en dépenses (la charge de travail et les coûts des services publics) sont plus élevées dans les trois territoires, comparativement aux moyennes canadiennes. Les subventions au titre de la FFT octroyées aux territoires sont déjà beaucoup plus élevées par habitant que les paiements de péréquation versés aux provinces bénéficiaires, compte tenu que les besoins en dépenses sont beaucoup plus élevés dans les territoires que dans les provinces. Toutefois, après avoir examiné les données sur les besoins en dépenses et les indicateurs de la santé et du bien-être social dans les territoires, le Groupe d'experts estime qu'il y a des preuves adéquates pour justifier une augmentation du financement au titre de la FFT en rétablissant la base aux niveaux de financement de 2005-2006 prévus dans le nouveau cadre. De plus, pour maintenir une certaine comparabilité à l'avenir, le Groupe d'experts recommande de réassortir le financement au titre de la FFT des facteurs de majoration des dépenses brutes rajustées en fonction de la population (FMDBP), qui, à son avis, permet de tenir compte de façon plus appropriée de la variation des besoins en dépenses des territoires qu'un taux de croissance fixe.

³⁸ L'estimation des besoins en infrastructure dans les Territoires du Nord-Ouest porte sur les cinq prochaines années, dans le cadre de l'évaluation du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (2003). *Opportunities for Infrastructure Partnerships*, Discussion Paper, RT Associates Ltd., June 2003; Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Department of Transportation (2005). *Corridors for Canada II: Building on Our Success*, September 2005. Données pour le Yukon fournies par le gouvernement du

Yukon, Financial Management Board and Department of Finance, Capital Planning, February 2006. Données pour le Nunavut fournies par le gouvernement du Nunavut et la Nunavut Association of Municipalities, 2005.

³⁹ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (2003). *Opportunities for Infrastructure Partnerships*, Discussion Paper, RT Associates Ltd., June 2003. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Department of Transportation (2005). *Corridors for Canada II: Building on Our Success*, September 2005.

⁴⁰ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (2006). *Resource Development Impacts*, January 2006. Les hypothèses liées à l'inflation varient entre 1 % et 2 %.

ANNEXE 2

Vu que l'estimation des besoins en dépenses nécessite beaucoup de données et pose de sérieux problèmes conceptuels, le Groupe d'experts n'a pas été en mesure d'effectuer une étude approfondie des besoins en dépenses des territoires, dans le délai qui lui était imparti. Il est d'avis qu'une étude des besoins en dépenses et du coût de prestation des services dans les territoires pourrait être utile pour révéler si le programme de la FFT atteint ou non ses objectifs à long terme, mais elle serait complexe et coûteuse et prendrait du temps. En effet, déterminer les facteurs de la charge de travail et des coûts et faire la distinction entre eux pose un certain nombre de défis méthodologiques. En pratique, il faut faire preuve de beaucoup de jugement pour évaluer le poids à accorder à ces facteurs et les isoler des choix de politique. En outre, le Groupe d'experts propose que l'évaluation du financement au titre de la FFT effectuée à l'avenir par le gouvernement fédéral comporte un examen des progrès réalisés à l'égard d'un certain nombre d'indicateurs de la santé et du bien-être social et une comparaison des besoins en dépenses dans les domaines de dépense clé des territoires.

De l'avis du Groupe d'experts, la situation au Nunavut est fort différente. Le Groupe d'experts estime en effet que l'ajustement du financement au titre de la FFT et l'indexation continue de la FFT ne sont pas adéquats pas pour combler les lacunes particulières des programmes, des services et de l'infrastructure au Nunavut. L'étude de ces défis devrait avoir comme objectif immédiat de cerner les domaines de besoin particuliers et de fournir davantage de financement s'il y a lieu, et ce, grâce à des programmes ciblés plutôt qu'en rajustant la FFT. Ainsi, les gouvernements fédéral et territoriaux pourraient faire en sorte que le financement soit versé pour contribuer à régler des problèmes dans des domaines de dépense précis et que les mécanismes appropriés soient en place pour rendre compte de l'utilisation de ces fonds additionnels. Le Groupe d'experts recommande que soit poursuivi le travail visant à évaluer les besoins en dépenses au Nunavut, et ce, comme point de départ pour répondre à ces besoins de façon urgente.

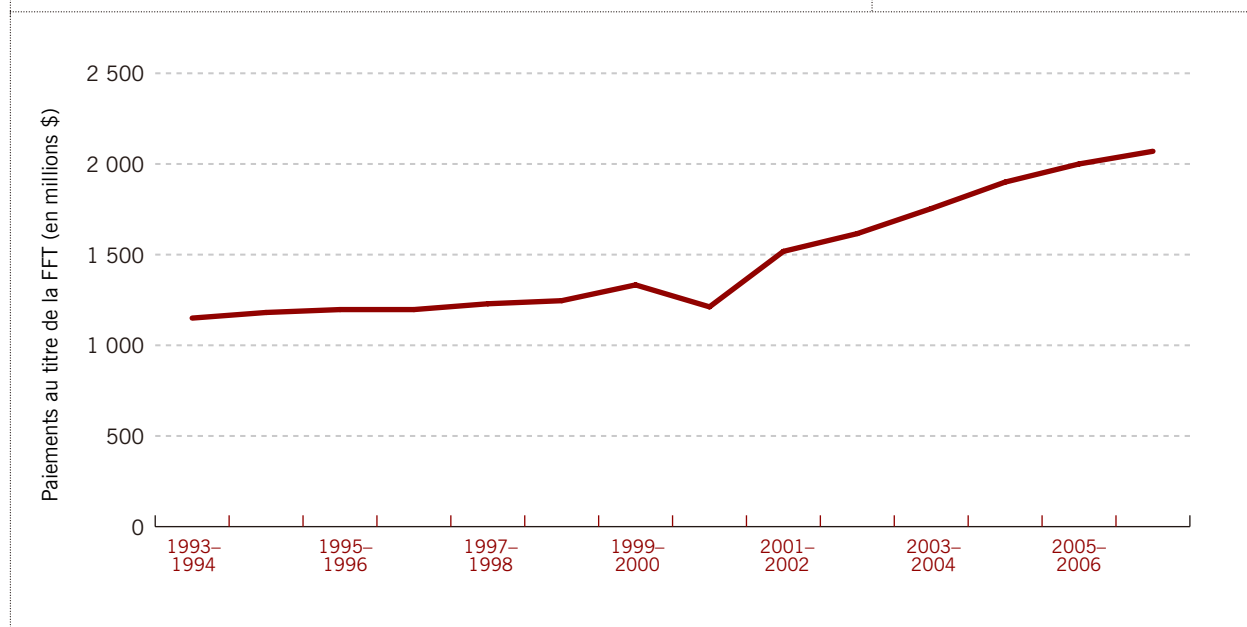


Annexe 3: La Formule de financement des territoires – Bref historique

La Formule de financement des territoires (FFT) est le principal transfert fédéral aux gouvernements territoriaux. Elle a été créée en 1985 par le gouvernement fédéral en vue de verser des transferts inconditionnels aux gouvernements territoriaux. Les gouvernements territoriaux pouvaient ainsi offrir à leurs citoyens des niveaux de programmes et de services publics qui soient sensiblement comparables à ceux offerts aux autres Canadiens, et ce, à des niveaux d'imposition sensiblement comparables, en tenant compte des coûts élevés de prestation des services dans les territoires et de la capacité territoriale plus limitée de percevoir des revenus.

Comme le montre la Figure 1, les subventions au titre de la FFT versées aux territoires devraient s'établir à 2,07 milliards de dollars en 2006-2007. Cela se chiffre entre 16 274 \$ et 27 396 \$ par habitant selon le territoire (voir la Figure 2). En comparaison, dans le cadre de la péréquation, le paiement le plus élevé par habitant versé à un gouvernement provincial devrait s'élever à 2 022 \$, à l'Île-du-Prince-Édouard, en 2006-2007.¹

FIGURE 1 – Paiements totaux au titre de la FFT, 1993-1994 à 2006-2007

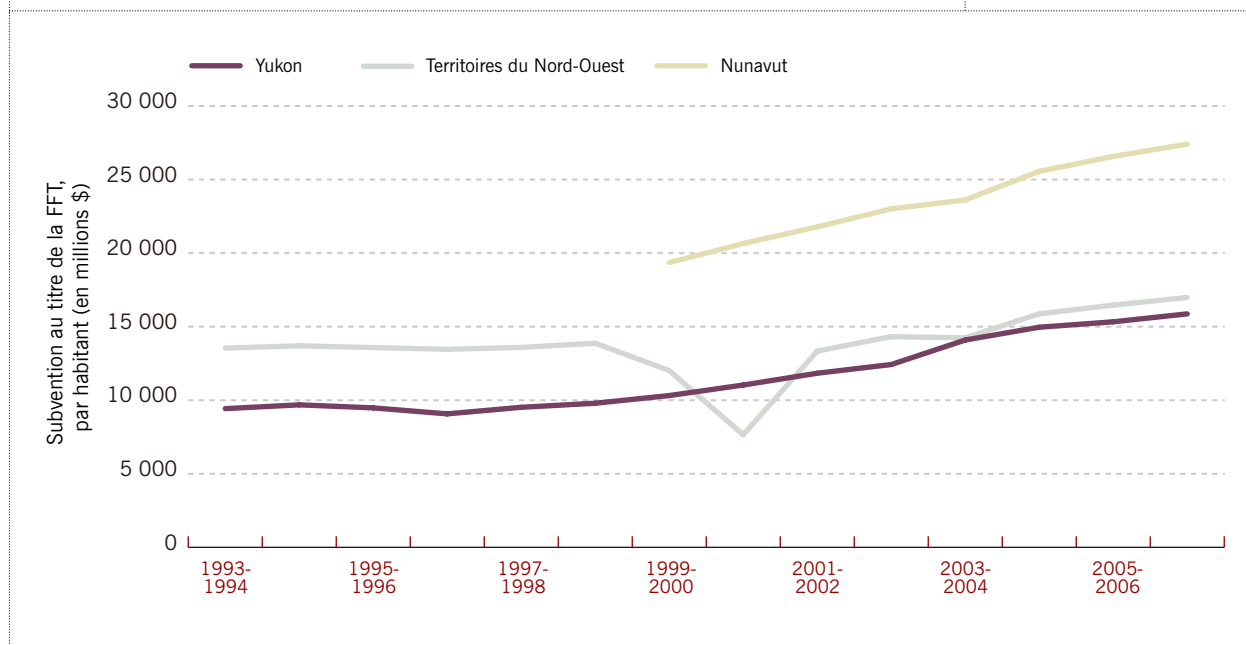


Source : Ministère des Finances du Canada; Droits au titre de la FFT pour 2006-2007 annoncés en novembre 2005 par le ministre des Finances du Canada avec des calculs basés sur les données d'octobre 2005.

¹ Droits de péréquation pour 2006-2007 annoncés par le ministre des Finances du Canada en novembre 2005 avec des calculs basés sur les données d'octobre 2005.

ANNEXE 3

FIGURE 2 – Subventions au titre de la FFT, par territoire, 1993-1994 à 2006-2007



Source : Ministère des Finances du Canada; Droits au titre de la FFT pour 2006–2007 annoncés en novembre 2005 par le ministre des Finances du Canada avec des calculs basés sur les données d'octobre 2005.

En 2005-2006, la FFT représente plus de 60 % des revenus budgétaires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, et 81 % de celles du Nunavut.²

Avant l'instauration de la FFT en 1985, le gouvernement fédéral transférait des fonds aux gouvernements territoriaux, mais ceux-ci n'étaient pas calculés selon une formule. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada finançait en effet les territoires programme par programme (p. ex., éducation, infrastructure, logement, etc.). Les gouvernements territoriaux devaient faire approuver leurs décisions de dépense par le gouvernement fédéral et ne pouvaient pas être tenus clairement responsables auprès des habitants des territoires de leurs décisions de dépense.

1985 à 2004

Cette méthode de financement des gouvernements territoriaux (Yukon et Territoires du Nord-Ouest) a été remplacée en 1985 par une formule visant à combler l'écart en vertu des nouveaux arrangements sur la Formule de financement des territoires. Selon cette nouvelle méthode, chaque gouvernement territorial recevait une subvention annuelle au titre de la FFT (c.-à-d. un seul important transfert en espèces inconditionnel) du gouvernement fédéral, qu'il pouvait répartir et dépenser selon ses priorités. À partir de ce moment-là, les gouvernements territoriaux pouvaient être tenus responsables auprès des électeurs des territoires, et non des autorités fédérales, de leurs choix de politique et de leur gestion budgétaire.

² Ces proportions sont basées sur les estimations révisées de revenus de 2005-2006 pour chaque territoire dans leurs budgets 2006-2007.

ANNEXE 3

De 1985 à 2004, la subvention au titre de la FFT a été régie par des accords conclus entre chaque gouvernement territorial et le gouvernement fédéral. Ces accords avaient une durée limitée, en général cinq ans, et ils étaient renégociés ou reconduits pour la période de financement subséquente. Même si la formule était modifiée à chaque renouvellement, la structure de base de la FFT est demeurée intacte jusqu'en octobre 2004, soit jusqu'à l'instauration du nouveau cadre.

Chaque année, le montant de la subvention à verser au territoire était calculé selon une formule qui servait à faire ce qui suit :

- Éstimer la somme que devrait dépenser le gouvernement territorial pour offrir des niveaux de service qui soient sensiblement comparables à ceux offerts par les gouvernements provinciaux. Ce mécanisme de mesure des besoins en dépenses s'appelait la base des dépenses brutes (BDB).
- Mesurer la capacité du gouvernement territorial de générer des revenus à l'aide de ses propres sources à des niveaux d'imposition qui sont sensiblement comparables à ceux établis par les provinces. Parmi ces revenus figuraient non seulement les impôts, taxes et frais qu'il pouvait imposer mais aussi quelques-uns des autres transferts qu'il recevait du gouvernement fédéral. Ce mécanisme de mesure s'appelait les revenus admissibles.
- Calculer un montant de subvention égal à l'écart entre la BDB, variable de remplacement des besoins en dépenses, et les revenus admissibles (voir l'Encadré 1).

ENCADRÉ 1 — FFT – COMBLER L'ÉCART

Subvention au titre de la FFT = Base des dépenses brutes (BDB) – Revenus admissibles

Base des dépenses brutes (BDB)

La BDB n'avait pas pour objet de mesurer ce que le gouvernement territorial dépensait réellement au cours d'une année donnée. Elle visait plutôt à déterminer approximativement la capacité fiscale totale nécessaire pour offrir aux habitants des territoires des niveaux de programmes et de services publics « sensiblement comparables » à ceux offerts par les provinces. On avait délibérément décidé de ne pas lier la BDB, et par conséquent le montant de la subvention au titre de la FFT, aux dépenses réelles des territoires. Les gouvernements territoriaux ne pouvaient donc pas augmenter le montant de leur subvention en dépensant davantage. De même, leur subvention ne pouvait pas diminuer s'ils réduisaient leurs dépenses. Le même principe s'applique à la péréquation, qui mesure les revenus potentiels – et non-réels – générés par les provinces.

Pour la BDB, on a calculé une valeur de référence en se basant sur les revenus de chaque gouvernement territoriale dans chaque territoire en 1982-1983. À ce moment-là, la BDB était considérée comme étant suffisante pour permettre aux territoires de répondre à leurs besoins en dépenses. Ce montant était beaucoup plus élevé que celui alors dépensé par les provinces, témoignant des coûts élevés et des circonstances uniques de la prestation de programmes et de services « sensiblement comparables » dans les territoires.

ANNEXE 3

Par la suite, cette BDB de référence a été indexée chaque année pour tenir compte de la croissance des dépenses publiques au fil du temps. Pour établir ce facteur d'indexation, on a supposé que, pour assurer la comparabilité, les dépenses des gouvernements territoriaux devraient suivre le taux de croissance des dépenses des gouvernements provinciaux et des administrations locales, pour des programmes et des services similaires, au « sud du 60^e ». À compter de 1990, le « facteur d'indexation » de la BDB de la formule a tenu compte aussi de la variation de la population de chaque territoire par rapport à l'ensemble du Canada.

ENCADRÉ 2 — FACTEUR D'INDEXATION DE L'BDB – EXEMPLE SIMPLIFIÉ

Pour calculer la BDB du Yukon en 2001-2002, on a rajusté comme suit la BDB de l'année précédente (374 M\$) :

- On l'a augmentée de 5,06 % en réponse à la croissance triennale moyenne des dépenses des gouvernements provinciaux et des administrations locales, ce qui a porté la BDB à 393 M\$.
- On l'a réduite de 2,0 % en raison du recul annuel moyen de la population du Yukon par rapport à la croissance de la population du Canada entre 1999 et 2002.

Suivant ce calcul, en 2001-2002, la BDB du Yukon s'est chiffrée à 385 M\$ ($374 \text{ M\$} \times 1,0506 \times (1-0,02) = 385 \text{ M\$}$)

Cette BDB de « base », décrite dans l'Encadré 2, a fait l'objet d'autres ajustements.

On a haussé la BDB chaque fois que les territoires assumaient de nouvelles responsabilités du ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada (transferts de programme) ou d'autres programmes fédéraux (par ex., les ententes sur le développement du marché du travail).

- Des ajustements techniques ont été apportés à la BDB pour que le montant de la subvention ne soit pas touché par inadvertance. Par exemple, lors du renouvellement en 1995, par suite de l'introduction de l'incitation au développement économique dans la partie de la formule relative aux revenus (décrite ci-dessous), il a fallu modifier en conséquence la BDB.
- Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral a réduit de 5 % la BDB de 1996-1997 de chaque territoire, dans le cadre des mesures globales de restriction budgétaire.
- Lorsque le Nunavut a été créé en 1999, on a divisé la BDB des anciens Territoires du Nord-Ouest entre le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest post-division, en se basant sur un ratio des dépenses historiques (RDH) de 46 % pour le Nunavut et de 54 % pour les Territoires du Nord-Ouest. On a aussi majoré la BDB combinée en vue de tenir compte des déséconomies d'échelle consécutives au fonctionnement de deux gouvernements plutôt que d'un gouvernement.

ANNEXE 3

Revenus admissibles

Outre la subvention au titre de la FFT, les gouvernements territoriaux ont deux types de revenus : d'autres paiements de transfert du gouvernement fédéral et les revenus autonomes qu'ils génèrent eux-mêmes. Il est à noter que les deux sont pris en compte dans la composante revenus admissibles de la FFT.

Même si la subvention au titre de la FFT est le principal paiement de transfert versé aux territoires, ils reçoivent aussi le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TSC). Ils bénéficient de plus de divers autres petits transferts fédéraux, dont certains étaient pris en compte dans le calcul des revenus admissibles aux fins de la FFT. La majorité de ces petits transferts, toutefois, ne faisaient pas partie des revenus admissibles pour les territoires, et ils n'influaient donc pas sur le montant de la subvention au titre de la FFT.

Les revenus que les territoires génèrent eux-mêmes, les revenus autonomes, prennent diverses formes, comme les impôts et taxes, les droits de délivrance des permis, les frais d'utilisation des services et le rendement des investissements. Alors que les paiements de transfert faisaient partie des revenus admissibles dans le calcul des montants réels reçus par les territoires, la plupart des revenus autonomes en étaient exclus. En fait, dans la formule, ils servaient à calculer le montant potentiel qu'un gouvernement territorial pourrait percevoir s'il déployait un effort fiscal raisonnable. Ce montant était appelé les revenus autonomes hypothétiques d'un territoire.

Cela signifie que les gouvernements territoriaux ne pouvaient pas augmenter le montant de leur subvention en réduisant leurs niveaux d'imposition. De même, si les gouvernements décidaient de relever leurs niveaux d'imposition, leur subvention au titre de la FFT ne pouvait pas être réduite.

ENCADRÉ 3 — REVENUS ADMISSIBLES

Revenus admissibles = les paiements de transfert fédéraux + les revenus autonomes hypothétiques

La formule permettait de mesurer les revenus autonomes hypothétiques potentiels comme suit :

- Il fallait déterminer à combien se seraient chiffrés les revenus réels si le gouvernement territorial n'avait pas rajusté ses taux d'imposition depuis l'année de référence (1992-1993 dans les versions récentes de la Formule).
- Il fallait établir ensuite à combien se seraient élevés les revenus (selon les taux d'imposition de 1992-1993), si le territoire avait déployé un effort fiscal raisonnable cette année-là. Dans la formule, cela s'appelait le facteur de rattrapage (FR).
 - Pour effectuer ce calcul, il fallait notamment rajuster la mesure de l'effort fiscal pour reconnaître que les gouvernements territoriaux ne peuvent vraisemblablement faire le même effort que les gouvernements provinciaux habitant dans le Sud, compte tenu des coûts plus élevés observés dans les territoires. Pour cette raison, on appliquait un facteur d'actualisation du Nord au taux d'imposition national moyen pour établir l'effort fiscal territorial « raisonnable ».
- Il fallait aussi indexer le montant des revenus de « rattrapage » (1992-1993) en proportion du relèvement de l'effort fiscal de la plupart des provinces pendant cette période. Dans la formule, on s'attend à ce que les territoires augmentent leur effort fiscal au même taux pour le maintenir à un niveau « raisonnable ». Cet ajustement s'appelait le facteur de maintien à niveau (FMN).
- Les effets cumulatifs de la multiplication du FR, du FMN et du taux d'actualisation du Nord (15 %) s'appelaient le facteur de rajustement lié à l'effort fiscal (FREF). Les répercussions du FREF ont mené à l'instauration d'autres ajustements, décrits ci-dessous.

ANNEXE 3

Certains revenus autonomes (p. ex., les amendes judiciaires, les revenus d'intérêt) n'étaient pas intégralement contrôlés par les gouvernements territoriaux et n'étaient donc pas assujettis au rajustement entre les revenus réels et les revenus potentiels. Pour ces sources de revenus, les revenus réels étaient inclus directement dans le calcul des revenus admissibles. Quelques sources de revenus étaient entièrement exclues des revenus admissibles, dont celles qui avaient été créées depuis l'instauration de la FFT en 1985, en vue de permettre aux gouvernements territoriaux d'augmenter leurs revenus autonomes. Cela permettait aussi aux gouvernements territoriaux de bénéficier des nouveaux programmes de transfert fédéraux sans qu'ils soient contrebalancés par une réduction de la subvention au titre de la FFT.

Les revenus des ressources naturelles méritent une attention spéciale. Sur le plan constitutionnel, le gouvernement fédéral a compétence sur l'administration et le contrôle des ressources naturelles des territoires, dont le droit d'imposer des taxes et des redevances. Le gouvernement du Canada s'emploie à céder ces responsabilités dans le cadre de la politique générale visant à soutenir le développement politique et économique des territoires. Ce processus est terminé au Yukon et en cours dans les Territoires du Nord-Ouest, et le gouvernement du Canada s'est engagé à amorcer des discussions similaires avec le Nunavut.

Par suite de la cession des responsabilités au Yukon, les revenus qu'il tire des ressources naturelles ne sont pas inclus dans le calcul des revenus admissibles au titre de la FFT. À l'aide d'un processus distinct de partage des revenus, on établit plutôt le montant des revenus des ressources que le gouvernement territorial peut conserver après compensation distincte de sa subvention au titre de la FFT.

Autres caractéristiques de la FFT

Est abordée brièvement ci-dessous l'évolution quelque peu complexe de la Formule au fil des années, avant l'instauration du nouveau cadre en octobre 2004.

Plafond – En 1988, la Formule s'est vu ajouter un « plafond lié au produit intérieur brut (PIB) ». Le plafond visait à limiter la croissance annuelle du facteur des dépenses des gouvernements provinciaux et des administrations locales (P-L) dans le facteur de majoration des dépenses brutes ajustées en fonction de la population (FMDBP). Il correspondait à la moyenne mobile triennale de croissance du PIB nominal du Canada. Si le taux de croissance du P-L dépassait le plafond une année donnée, la valeur abaissée du plafond lié au PIB était utilisée pour calculer le FMDBP annuel. La BDB à plafond abaissé devenait alors le point de départ pour calculer le montant de la BDB de l'année suivante. Ainsi, si le plafond s'appliquait une année, la BDB et la subvention au titre de la FFT étaient réduites de façon permanente. Cet aspect transformateur du plafond a été modifié lors du renouvellement en 1999 et éliminé à compter de 2002-2003.

Restrictions budgétaires de 1995 – Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral a annoncé deux modifications à la formule. Premièrement, il a gelé le montant des subventions pour 1995-1996 au niveau de 1994-1995. Deuxièmement, pour 1996-1997, il a réduit de 5 % la BDB de chaque territoire. La première modification était une mesure ponctuelle, qui n'a pas influé sur le montant de la BDB ou de la subvention des exercices subséquents. La deuxième modification, cependant, ayant changé la BDB en 1996-1997, a eu un effet permanent.

Bonification du TCS et du TSC (TSCPS) – À compter du budget de 1999, le gouvernement fédéral a augmenté les montants versés au titre du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TSC). Normalement, sur le plan financier, les territoires n'auraient pas bénéficié de cette hausse, car on en aurait tenu compte dans le calcul des revenus admissibles et cela aurait fait diminuer la subvention au titre de la FFT, et ce, exactement du même montant. Toutefois, on a convenu que les territoires devraient

ANNEXE 3

profiter du financement supplémentaire. On a donc modifié la définition des revenus admissibles pour en exclure la majoration du TCS et du TSC (TCSPS) pour 1999-2000 et les années subséquentes.

Incitation au développement économique (IDE) – Dans le cadre du renouvellement en 1995, on a ajouté l'IDE à la formule (voir l'Encadré 4). L'IDE était un ajustement qui visait à réduire de 20 % le montant des revenus autonomes hypothétiques avant le calcul de la subvention au titre de la FFT. De nature prospective, l'IDE n'avait pas pour objet de faire augmenter les subventions au titre de la FFT versées aux territoires en 1999-2000. On a donc réduit la BDB de 1999 du même montant à titre de revenus admissibles, pour que la mise en œuvre de l'IDE soit neutre au chapitre des revenus la première année (1999-2000).

Plancher – Lors du renouvellement en 1999, la formule s'est vu ajouter un plancher, qui s'appliquait les années où les dépenses des gouvernements provinciaux et des administrations locales diminuaient de plus de 1 % par rapport à l'année précédente. Le plancher limitait à 1 % le repli de la BDB en résultant.

Le dernier renouvellement quinquennal préétabli a eu lieu en 2004. En préparation du renouvellement, on a convenu d'apporter un certain nombre de modifications techniques à la FFT, dont l'élimination du plafond, ainsi que l'augmentation de la BDB des trois territoires.

Comme les modalités du renouvellement n'avaient pas encore été arrêtées en avril 2004, les paiements au titre de la FFT se sont poursuivis conformément aux accords de 1999-2004, mais devaient être révisés rétroactivement par la suite. En fin de compte, le nouveau cadre, annoncé en octobre 2004, a remplacé l'accord d'avril 2004, qui n'a jamais été parachevé.

ENCADRÉ 4 — DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET « EFFET PERVERS » DE LA FFT

Le rajustement complexe entre revenus réels et revenus potentiels dans la FFT a eu un certain nombre des résultats. Le résultat le plus notable était lorsqu'un territoire voyait augmenter d'un dollar ses revenus réels, il se voyait créditer plus d'un dollar en revenu potentiel. (Cet effet de récupération de « plus d'un dollar pour un dollar » reflétait la valeur particulière du FREF établie pour les territoires. Si le FREF avait été moins élevé, la FFT aurait crédité moins d'un dollar en revenu potentiel.)

Les territoires ont soulevé un problème implicite à ce taux de récupération de « plus d'un dollar pour un dollar ». Ils ont dit que, lorsque leur économie croissait et que leurs revenus autonomes augmentaient, leur subvention au titre de la FFT diminuait encore davantage. Dans cette situation, la FFT faisait en sorte que le développement économique imposait une sanction financière aux gouvernements territoriaux plutôt que de les récompenser. Les territoires ont appelé cela l'« effet pervers » de la FFT.

Le gouvernement fédéral a fait valoir que ce résultat était la conséquence de l'effort fiscal des territoires, inférieur à 85 % de la moyenne provinciale. Si l'effort fiscal territorial était supérieur à la norme de 85 %, un dollar supplémentaire en revenus réels aurait une réduction de moins d'un dollar sur la subvention au titre de la FFT.

Dans le cadre du renouvellement en 1995, on a ajouté une incitation au développement économique (IDE) à la FFT. Ce mécanisme permettait de retrancher 20 % des revenus autonomes hypothétiques au calcul de la subvention. Grâce à l'IDE, il n'y aurait pas d'« effet pervers », à moins que l'effort fiscal territorial soit inférieur à 68 % de la moyenne provinciale de 85 % (facteur d'actualisation du Nord), multiplié par 80 % (IDE).

ANNEXE 3

Le nouveau cadre

En octobre 2004, au terme d'une réunion des premiers ministres, le gouvernement fédéral a annoncé un nouveau cadre pour la péréquation et la FFT. Le nouveau cadre prévoit la hausse de la FFT sur une période de dix ans et suspend la formule de répartition, en attendant les résultats de l'examen mené par le Groupe d'experts sur la péréquation et la Formule de financement des territoires. Il a été établi par voie législative le 10 mars 2005. Voici des détails :

- Le fonctionnement normal de la FFT, dont les modifications découlant du renouvellement d'avril 2004, a été mis en suspens. Les paramètres de la FFT (BDB, revenus admissibles, FMDBP, compensation au titre du TSC et du TCS, IDE) ne joueraient pas un rôle dans la détermination de la subvention au titre de la FFT versée aux gouvernements territoriaux pendant l'examen de la formule de répartition.
- L'enveloppe totale de la FFT pour les trois territoires a été établie à 1,9 milliards de dollars pour 2004-2005 et à 2 milliards de dollars pour 2005-2006. Par la suite, elle augmenterait de 3,5 % par année, pour être examinée en 2009-2010.
- Pour 2004-2005 et 2005-2006, le montant de la subvention ne serait pas établi selon trois formules distinctes conformément aux accords sur la FFT. Les trois territoires recevront plutôt une part fixe des 1,9 milliards de dollars en 2004-2005 et des 2,07 milliards de dollars en 2005-2006, basée sur les moyennes mobiles triennales. Pour établir la part de chaque territoire, on s'est basé sur la taille relative de la subvention qui leur a été versée en 2002-2003, en 2004-2004 et en 2004-2005, la plus importante pondération ayant été attribuée à la dernière année.
- En novembre 2005, le ministre des Finances du Canada a annoncé que, pour 2006-2007, la répartition des 2,07 milliards de dollars allait être basée sur la même approche que celle qui a été utilisée pour 2004-2005 et 2005-2006 et les données les plus récentes.
- Selon le nouveau cadre, la subvention au titre de la FFT est maintenant établie conformément à la loi fédérale applicable, et non aux termes des accords conclus entre le gouvernement fédéral et chacun des territoires.



Annexe 4: Nouvelle approche pour la Formule de financement des territoires

Chaque année, les territoires reçoivent du financement grâce à la Formule de financement des territoires (FFT). Le Groupe d'experts s'est vu demander de donner des conseils au sujet de la façon de répartir ce financement entre les territoires, et ce, en tenant compte de ce qui suit :

- la méthode actuelle de la base des dépenses brutes (BDB);
- le traitement des diverses sources de revenus des territoires, comme les ressources naturelles;
- la mesure de l'effort fiscal territorial;
- les autres méthodes visant à mesurer la capacité fiscale, y compris celles qui sont basées sur des variables macroéconomiques;
- s'il y a lieu, d'autres indicateurs des besoins en dépenses.

Dans la présente annexe, le Groupe d'experts expose les principaux changements qu'il propose d'apporter à la FFT, explique l'approche qu'il a utilisé pour examiner les répercussions financières, effectue un certain nombre de comparaisons et de prévisions et conclut en abordant la stabilité et la prévisibilité.

Changements que le Groupe d'experts propose d'apporter à la FFT

Le Groupe d'experts recommande de retourner à une formule visant à combler l'écart pour calculer les droits au titre de la FFT, établis séparément pour chaque territoire, comme suit :

Subvention au titre de la FFT = Nouvelle base de fonctionnement multipliée par le FMDBP moins le bloc de revenus

Les nouvelles bases de fonctionnement

Les nouvelles bases de fonctionnement faisant partie de la formule sont établies à l'aide de deux composantes, les assiettes de fonctionnement multipliées par le facteur de majoration des dépenses brutes rajustées en fonction de la population (FMDBP).

Les nouvelles bases de fonctionnement ne visent pas à mesurer ce qu'un gouvernement territorial dépense réellement chaque année. Elles constituent plutôt des variables de remplacement ayant pour objet d'établir la capacité fiscale totale nécessaire pour offrir des niveaux de programmes et de services publics aux habitants des territoires qui sont sensiblement comparables à ceux offerts par les provinces.

Le Groupe d'experts recommande que de telles nouvelles bases de fonctionnement soient créées à compter de 2005-2006. Elles équivalraient à la somme de la subvention au titre de la FFT prévue dans le nouveau cadre plus la valeur du bloc de revenus pour la même année. Pour obtenir le montant des nouvelles bases de fonctionnement en 2006-2007, on multiplierait les nouvelles bases de fonctionnement de 2005-2006 pour chaque territoire par le FMDBP de 2006-2007.

ANNEXE 4

FMDBP

Les nouvelles bases de fonctionnement initiales devraient être rajustées chaque année pour chacun des territoires, en se basant sur la croissance relative de la population et des dépenses provinciales-locales. Il s'agit là du FMDBP utilisé dans la FFT antérieure. Pour qu'il puisse répondre à l'évolution de la situation dans chaque territoire, le Groupe d'experts recommande que les données utilisées dans le calcul du FMDBP demeurent ouvertes pendant trois ans.

Bloc de revenus

Dans la FFT antérieure, la mesure de la capacité fiscale admissible comprenait un certain nombre de facteurs, dont le facteur de rajustement lié à l'effort fiscal (FREF composé d'un facteur de rattrapage qui mesurait l'effort fiscal territorial en 1992-1993, d'un facteur de maintien à niveau distinct qui permettait de mettre à jour l'effet du facteur de rattrapage chaque année et d'un facteur d'actualisation du Nord constant) et d'une Incitation au développement économique (IDE) de 20 %. Pour mesurer la capacité fiscale, le Groupe d'experts propose d'utiliser la méthode des taux d'imposition nationaux moyens pour mesurer la valeur de sept assiettes fiscales chaque année, avec un taux d'inclusion de 70 %.

Méthode utilisée pour calculer les répercussions financières de l'approche du Groupe d'experts

Le Groupe d'experts a décidé de présenter les répercussions financières de sa approche sur la période de renouvellement quinquennale régulière, de 2005-2006 à 2009-2010. Les répercussions financières de l'approche du Groupe d'experts sont comparées aux droits au titre de la FFT que les territoires ont reçus aux termes du nouveau cadre et à la FFT antérieure.

Les nouvelles assiettes de fonctionnement de départ pour chaque territoire pour l'année de référence 2005-2006 sont équivalents au total de la subvention au titre de la FFT pour 2005-2006 prévue dans le nouveau cadre et des revenus territoriaux estimatifs cette année-là établis au moyen de l'approche du Groupe d'experts. Par la suite, on rajuste chaque année les nouvelles assiettes de fonctionnement en se basant sur la croissance relative de la population de chaque territoire comparativement au Canada et l'augmentation des dépenses provinciales et locales mesurée par le FMDBP. Le ministère des Finances du Canada a fourni les estimations établies à l'aide du FMDBP pour chaque territoire et basées sur les données du Conference Board du Canada.

Pour calculer le bloc de revenus pour chaque territoire, on a estimé sept assiettes fiscales au moyen du Régime fiscal représentatif (RFR). On a ensuite réduit de 30 % la somme des sept assiettes fiscales pour tenir compte du taux d'inclusion de 70 % recommandé par le Groupe d'experts.

Selon l'approche du Groupe d'experts, les revenus inclus dans la formule seraient inférieurs aux revenus admissibles pris en compte dans la FFT antérieure, même après tous les ajustements apportés aux revenus des territoires en vertu de cette dernière. Par exemple, en 2005-2006, le bloc de revenus des Territoires du Nord-Ouest se chiffrait à 152 millions de dollars, comparativement à des revenus admissibles de 181 millions de dollars en vertu de la FFT antérieure. La différence est attribuable à un certain nombre de facteurs, dont l'utilisation du RFR pour mesurer les revenus, la compensation de 30 % des revenus proposée par le Groupe d'experts et l'exclusion des autres transferts fédéraux.

ANNEXE 4

On a aussi comparé les répercussions financières de l'approche du Groupe d'experts aux droits au titre de la FFT établis à l'aide de la FFT antérieure. Les estimations des droits au titre de la FFT selon la formule antérieure étaient fournies par le ministère des Finances du Canada.

Comparaison des répercussions financières de l'approche du Groupe d'experts, du nouveau cadre et de la FFT antérieure

Les répercussions financières de l'approche proposée par le Groupe d'experts sont basées sur l'information connue en février 2006 et les renseignements tirés du mémoire conjoint des territoires. Le coût global de la FFT et les droits de chaque territoire vont varier à mesure que seront disponibles des données plus à jour et que l'économie et la population des territoires changeront par rapport au Canada au fil du temps. Pour ces raisons, les répercussions financières des recommandations du Groupe d'experts, exposées dans la présente annexe, devraient être considérées comme visant à illustrer les incidences financières possibles.

L'approche du Groupe d'experts permet de fournir plus de financement aux territoires que soit le nouveau cadre établi par voie législative ou la FFT antérieure. Cela est attribuable à l'effet combiné de l'ajustement à la hausse de la BDB de chaque territoire, de la réinstauration du facteur de majoration des dépenses brutes rajustées en fonction de la population (FMDBP) et du taux d'inclusion de 70 % des revenus territoriaux.

Droits au titre de la FFT selon l'approche du Groupe d'experts comparativement au nouveau cadre – 2007-2008

Dans le Tableau 1, on compare le financement total au titre de la FFT selon l'approche proposée par le Groupe d'experts et ce que les territoires recevraient aux termes du nouveau cadre établi par voie législative, de 2005-2006 à 2007-2008. En vertu du nouveau cadre, le financement total versé aux territoires se chiffrerait à 2,14 milliards de dollars en 2007-2008. Selon l'approche du Groupe d'experts, les territoires recevraient 60 millions de dollars de plus cette année-là.

	<i>(En millions \$)</i>		
	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Approche du Groupe d'experts	2 000	2 098	2 203
Nouveau cadre	2 000	2 070	2 143
Différence	0	28	60

ANNEXE 4

Droits au titre de la FFT selon l'approche du Groupe d'experts comparativement à la FFT – 2007–2008

Le Tableau 2 montre que, en 2007-2008, les territoires recevraient 123 millions de dollars de plus en financement selon l'approche du Groupe d'experts, comparativement à la FFT antérieure. Les Territoires du Nord-Ouest recevraient 40 millions de dollars de plus, le Nunavut 48 millions de dollars de plus, et le Yukon 35 millions de dollars de plus. Par habitant, cela se traduit par un gain de 918 dollars pour les Territoires du Nord-Ouest, de 1 591 dollars pour le Nunavut et de 1 126 dollars pour le Yukon.

	<i>(En millions \$ / En \$ par habitant)</i>			
	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon	Totaux – FFT
Méthode du Groupe d'experts				
Droits totaux	791	880	532	2 203
Droits par habitant	18 148	29 165	17 114	
Droits selon la FFT				
Droits totaux	751	832	497	2 080
Droits par habitant	17 231	27 574	15 988	
Différence				
Droits totaux	40	48	35	123
Droits par habitant	918	1 591	1 126	

Nota : Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des chiffres car ils ont été arrondis au million le plus près.

Droits au titre de la FFT selon l'approche du Groupe d'experts comparativement aux droits annoncés – 2006-2007

Le Tableau 3 montre que, en 2007-2008, les territoires recevraient 133 millions de dollars de plus en financement selon l'approche proposée par le Groupe d'experts, comparativement aux droits pour 2006-2007 annoncés en novembre 2005. Les Territoires du Nord-Ouest recevraient 53 millions de dollars de plus, le Nunavut, 53 millions de dollars de plus, et le Yukon, 26 millions de dollars de plus. Par habitant, cela se traduit par un gain de 1 041 dollars pour les Territoires du Nord-Ouest, de 1 548 dollars pour le Nunavut et de 779 dollars pour le Yukon en 2007-2008.

ANNEXE 4

TABLEAU 3 – Comparaison de l’approche du Groupe d’experts pour 2007-2008 et des droits de la FFT annoncés pour 2006-07, par territoire

<i>(En millions \$ / En \$ par habitant)</i>			
	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Yukon
Approche du Groupe d’experts pour 2007-08			
Droits totaux	791	880	532
Droits par habitant	18 148	29 165	17 114
Droits annoncés pour 2006-2007			
Droits totaux	738	827	506
Droits par habitant	17 107	27 617	16 335
Différence			
Droits totaux	53	53	26
Droits par habitant	1 041	1 548	779

Nota : Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des chiffres, car ils ont été arrondis au million le plus près. Les droits de la FFT pour 2006-07 ont été annoncés par le ministre des Finances du Canada en novembre 2005, et ils sont basés sur les données d’octobre 2005.

Droits au titre de la FFT selon l’approche du Groupe d’experts comparativement au nouveau cadre établi par voie législative – 2005–2006 à 2009–2010

Le Tableau 4 montre que, sur une période de cinq ans, de 2005-2006 à 2009-2010, les territoires recevraient 285 millions de dollars de plus selon l’approche du Groupe d’experts, comparativement au nouveau cadre établi par voie législative. Les droits augmenteraient de 20 % durant cette période, par rapport à 15 % aux termes du nouveau cadre établi par voie législative.

TABLEAU 4 – Comparaison de l’approche du Groupe d’experts et du nouveau cadre, 2005-06 à 2009-10

<i>(En millions \$)</i>						
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Totaux
Approche du Groupe d’experts	2 000	2 098	2 203	2 304	2 406	11 011
Nouveau cadre	2 000	2 070	2 143	2 218	2 295	10 726
Différence	0	28	60	86	111	285

ANNEXE 4

Droits au titre de la FFT selon l'approche du Groupe d'experts comparativement à la FFT — 2005–2006 à 2009–2010

Le Tableau 5 montre que, entre 2005-2006 et 2009-2010, les territoires recevraient 549 millions de dollars de plus selon l'approche du Groupe d'experts, comparativement à la FFT antérieure. Selon les recommandations du Groupe d'experts, le financement au titre de la FFT augmenterait de 4 % par année, suivant en cela la hausse observée selon la FFT antérieure.

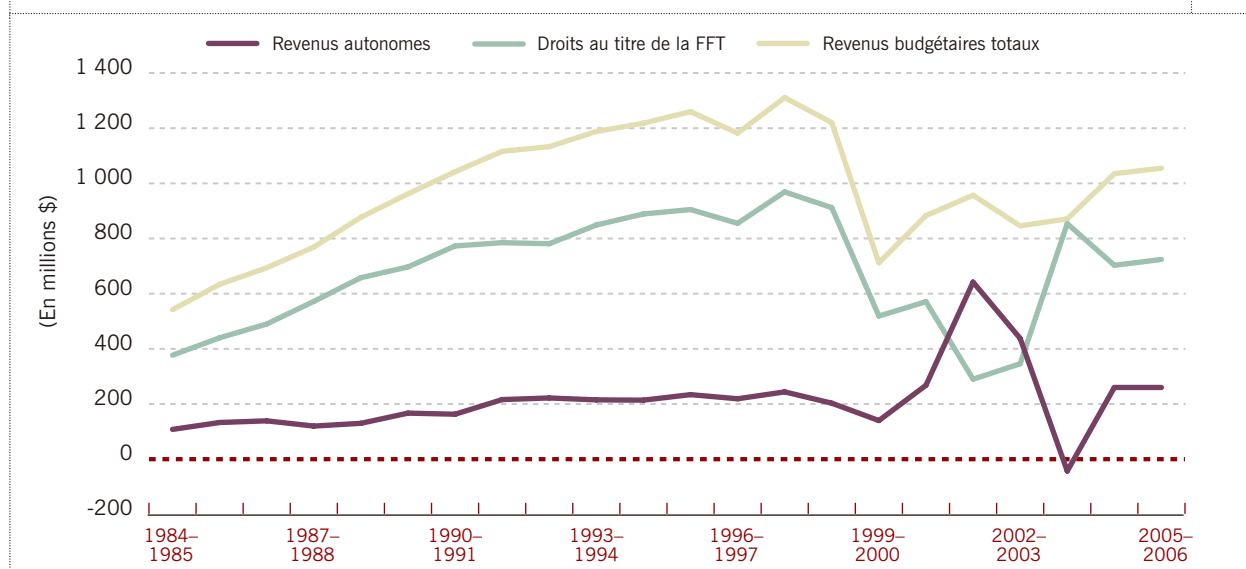
	(En millions \$)					
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Totaux
Approche du Groupe d'experts	2 000	2 098	2 203	2 304	2 406	11 011
Droits selon la FFT	1 901	2 010	2 080	2 183	2 288	10 462
Différence	99	88	123	121	118	549

Stabilité et prévisibilité

Le Groupe d'experts a notamment comme mandat de formuler des recommandations visant à améliorer la prévisibilité et la stabilité de la FFT. Même si dans leur mémoire conjoint les territoires font valoir que le financement adéquat est la question clé, il importe aussi de réduire la volatilité des droits et d'accroître la capacité des territoires de prévoir ces droits, car ils constituent la majorité des revenus budgétaires territoriaux. Par exemple, en 2005-2006, la subvention au titre de la FFT a représenté entre 64 % et 81 % des revenus des territoires.

La stabilité et la prévisibilité ont été particulièrement importantes récemment pour les Territoires du Nord-Ouest. Comme l'illustrent les graphiques suivants, les revenus ont varié davantage dans ce territoire que dans les autres.

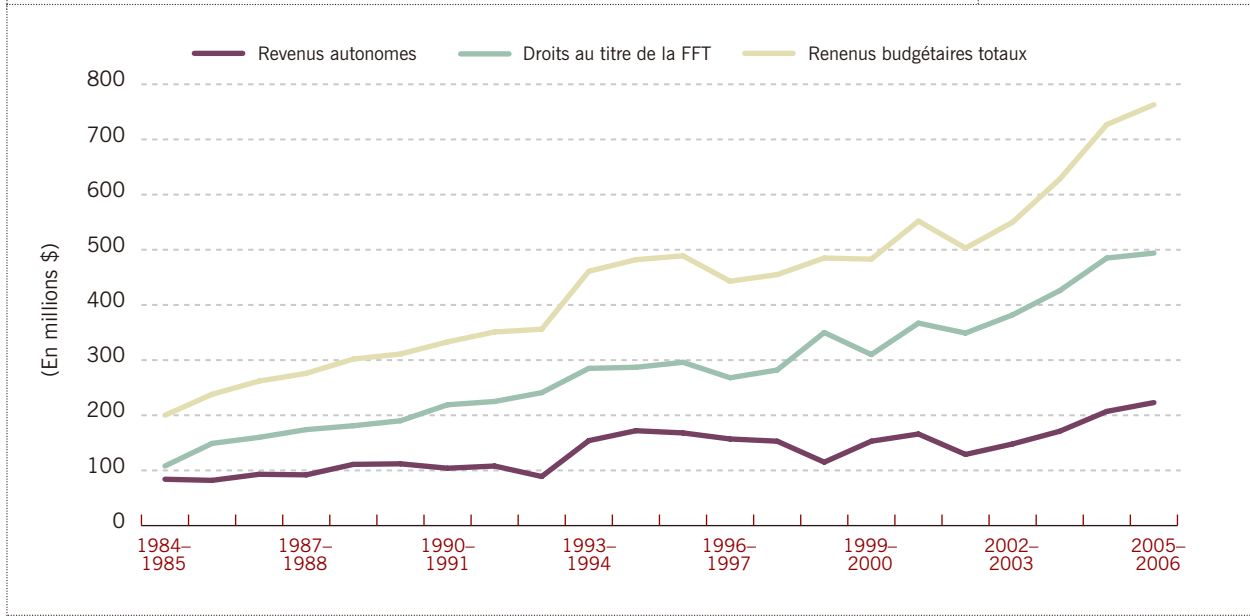
FIGURE 1 – Tendances des sources de revenus des Territoires du Nord-Ouest, 1984-1985 à 2005-2006



Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Système de gestion financière, 2005.

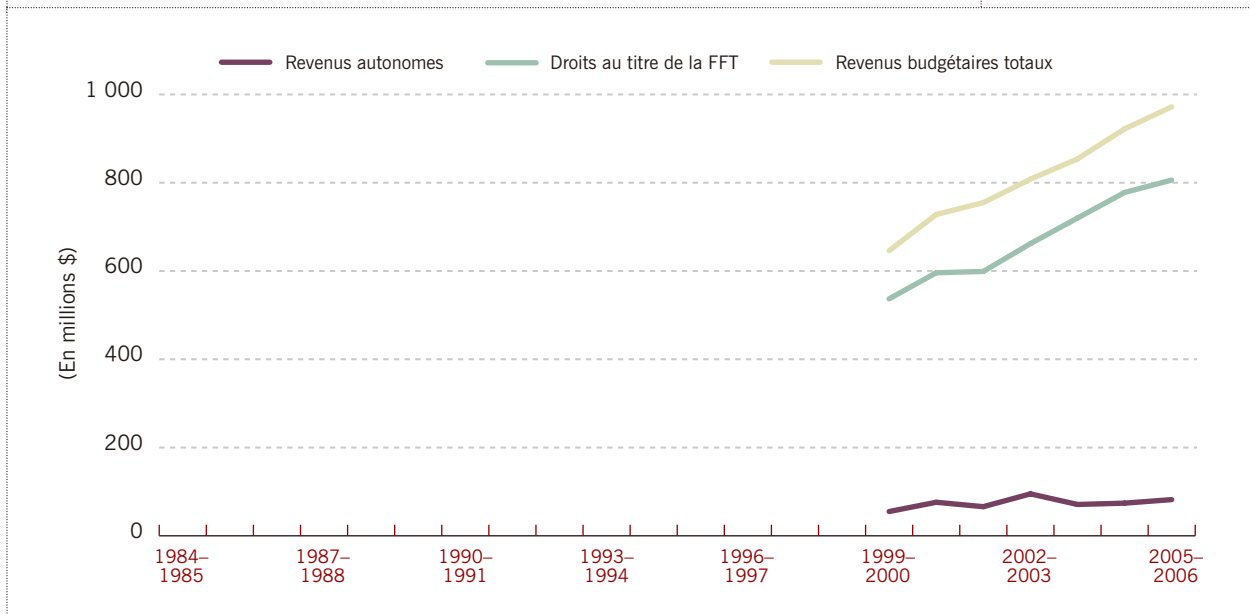
ANNEXE 4

FIGURE 2 – Tendances des sources de revenus du Yukon, 1984-1985 à 2005-2006



Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Système de gestion financière, 2005.

FIGURE 3 – Tendances des sources de revenus du Nunavut, 1984-1985 à 2005-2006



Source : Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Système de gestion financière, 2005.

ANNEXE 4

Dans leur mémoire conjoint, les territoires affirment que, même si la stabilité et la prévisibilité sont des caractéristiques importantes, il importe plus que les droits au titre de la FFT répondent à l'évolution des revenus autonomes territoriaux que d'être stables au fil du temps. Ils ajoutent que, comme la FFT est la plus importante source de revenus pour eux, la subvention au titre de la FFT doit être adéquate et prévisible aux fins de budgétisation territoriale.¹

En examinant ces questions, le Groupe d'experts s'est concentré sur deux aspects de la FFT : le système d'estimation et de paiement complexe et les mécanismes de lissage visant à réduire la volatilité des droits au titre de la FFT d'une année à l'autre. De l'avis du Groupe d'experts, le nouveau cadre offre notamment comme avantage d'accroître la stabilité et la prévisibilité du financement global au titre de la FFT. Toutefois, il a réduit la stabilité et la prévisibilité des droits individuels, vu que la modification des revenus autonomes d'un territoire influe sur les droits au titre de la FFT des autres territoires. Selon le Groupe d'experts, il se peut bien que les droits au titre de la FFT d'un territoire donné ne soient pas plus stables ou prévisibles aux termes du nouveau cadre qu'en vertu de la FFT antérieure.

Le Groupe d'experts estime que le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux partageraient de façon plus équitable les risques financiers de l'évolution de l'économie des territoires selon la nouvelle approche. À son avis, le risque financier couru par les territoires serait moindre selon leur proposition parce que la nouvelle mesure des revenus comprendrait seulement 45 % à 67 % des revenus autonomes, à un taux d'inclusion de 70 %, et exclurait les autres transferts fédéraux.² Cela signifie que la FFT pourrait répondre aux changements apportés à la plupart des principales sources de revenus des territoires.

En ce qui a trait à la question du système d'estimation et de paiement, le Groupe d'experts estime que la FFT devrait répondre à l'évolution des revenus autonomes des territoires et des dépenses provinciales-locales et à la variation de la population. Il reconnaît que le principe qui sous-tend le système à huit estimations vise à faire en sorte que les droits de l'année en cours soient basés sur les données disponibles pour les activités de cette année-là, les estimations subséquentes étant révisées à mesure que sont connues des données plus exactes.

Le Groupe d'experts reconnaît que le système d'estimation et de paiement de la FFT est complexe, mais il ne recommande pas de modifier le processus actuel. Pour que le facteur de majoration (FMDBP) puisse continuer à répondre à la variation relative de la population, les estimations des droits au titre de la FFT devraient être révisées jusqu'à ce que le recensement de la population et que les sous-dénombrements de la population soient finaux. De l'avis du Groupe d'experts, le retour à la FFT basée sur une formule, conjuguée à une moyenne mobile triennale, devrait assurer que la FFT continue à répondre aux changements des circonstances territoriales. Le calcul de la moyenne mobile triennale pour le facteur de majoration (FMDBP) signifie aussi que les répercussions financières de la variation du FMDBP d'une année à l'autre seraient modérées sur les droits au titre de la FFT.

¹ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Gouvernement du Nunavut, Gouvernement du Yukon (2005). Mémoire conjoint des territoires présenté au Groupe d'experts sur la Formule de financement des territoires, p. 7.

² Cette proportion est basée sur les estimations révisées de 2005-2006 pour les trois territoires dans leurs budgets 2006-2007.



Bibliographie

Aboriginal Summit, Northwest Territories. *Territorial Formula Financing, Aboriginal Self-Government and Own-Source Revenue*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005.

<http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/NWTAboriginalSummit.pdf>.

Bell, David. *The Barnett Formula*. Department of Economics, University of Stirling, Scotland, 2001.

Braden, George. *Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing*. 2005.

<http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/PercyLetter.pdf>.

Edmonds, Timothy. *The Barnett Formula*. United Kingdom. House of Commons Library Research Paper 01-108. The Queen's Printer, 2001.

Government of Alberta, Alberta Learning. *Facts on Teachers Salaries in Alberta*. Government of Alberta, 2005.

Government of Australia. Commonwealth Grants Commission. *2006 Update Report*. Government of Australia, 2006.

Government of Canada. Mr. Justice Thomas Berger. *Northern Frontier, Northern Homeland*. The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry: Volume One. Queen's Printer for Canada, 1977.

Government of Canada, Canada Mortgage and Housing Corporation. *Canadian Housing Observer*. Government of Canada, 2001.

Government of Canada, Statistics Canada. *Census of Canada, 2001. Various catalogues*. Queen's Printer for Canada, 2001.

Government of Canada. Department of Finance. *Territorial Financing Arrangements: Description of Current Formula Financing Arrangements*, 2004.

Government of Canada. *Nation-Building-Framework for a Northern Strategy*. 2004.

http://www.northernstrategy.ca/strt/index_e.html.

Government of Canada. *First Ministers and National Aboriginal Leaders Strengthening Relationships and Closing the Gap*. Government of Canada, 2004.

Government of the Northwest Territories. *Opportunities for Infrastructure Partnerships, Discussion Paper*. Prepared by RT Associates Limited. Government of the Northwest Territories, 2003.

Government of the Northwest Territories, Department of Education, Culture and Employment. *Towards Excellence: A Report on Education in the NWT*. Government of the Northwest Territories, 2004.

Government of the Northwest Territories, Government of Nunavut, Government of Yukon. *Joint Territorial Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing*, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/NWTYukonNunuvat.pdf>.

Government of the Northwest Territories, Department of Health and Social Services. *Comparable Health Indicators*, 2005. Government of the Northwest Territories, 2005.

Government of the Northwest Territories, Department of Health and Social Services. *Northern Tobacco Use Monitoring Survey, 2004*. Government of the Northwest Territories, 2005.

Government of the Northwest Territories, Department of Transportation. *Corridors for Canada II: building on Our Success*. Government of the Northwest Territories, 2005.

Government of the Northwest Territories, Northwest Territories Housing Corporation. *Northwest Territories Housing Corporation, Business Plan, 2005-06*.

Government of the Northwest Territories, 2005.

Government of the Northwest Territories. *Resource Development Impacts*. Government of the Northwest Territories, 2006.

Government of Nunavut and Nunavut Tunngavik Incorporated. *Nunavut Ten-Year Inuit Housing Action Plan*. Government of Nunavut, 2004.

Government of Nunavut. *Nunavut Economic Outlook, 2005*. Government of Nunavut, 2005.

BIBLIOGRAPHIE

- Government of Nunavut, Department of Health and Social Services. *Comparable Health Indicators, 2004*. Government of Nunavut, 2005.
- Government of Nunavut, Nunavut Housing Corporation. *Nunavut Housing Corporation, Business Plan 2005–06*. Government of Nunavut, 2005.
- Government of Nunavut. *Qalliq Power Corporation Annual Report 2004*. Government of Nunavut, 2005.
- Government of Yukon, Department of Education. *Public Schools Branch Annual Report 2004*. Government of Yukon, 2004.
- Government of Yukon, Department of Energy. *Yukon Energy Corporation, 2004 Annual Report*. Government of Yukon, 2005.
- Government of Yukon, Department of Health and Social Services. *Comparable Health Indicators, 2004*. Government of Yukon, 2005.
- Gusen, Peter. *Territorial Financing Reform Options*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Gusen-May.pdf>.
- Gusen, Peter. *TFF Allocation: Feasibility of Identified Options*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Gusen-July.pdf>.
- Inuvialuit Regional Corporation. *Future Fiscal Arrangements between Canada and the Territories and Aboriginal Governments*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2006. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/InuvialuitRegionalCorporation.pdf>.
- Kitchen, Harry. *Expenditure Needs Measures in Provincial/Territorial Unconditional Grants to Local Governments in Canada*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. Trent University. <http://www.eqttf-pfft.ca>.
- MacNevin, Alex. *Comments of the Core Questions of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/CommentsOfTheCoreQuestions.pdf>.
- Northwest Territories Chamber of Commerce and Northwest Territories Construction Association. *Joint Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing*, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/NWTChamberofCommerceandConstructionAssociation.pdf>.
- Nunavut Association of Municipalities/Nunavunmi Nunaliit Katojikatigiigit. *Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing*, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/Nunavut.pdf>.
- Parker, John. H. *Notes Regarding Territorial Formula Financing*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/ParkerTFF.pdf>.
- Parliament of Scotland. *The Barnett Formula*. The Scottish Parliament Research Note no.31, 2001. The Queen's Printer, 2001.
- Prentice, Jim, The Honourable. *Lost in the Arctic*. Diplomat and International Canada, May-June 2005.
- Shah, Anwar. *A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. World Bank. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/AnwarShah.pdf>.
- Slack, Enid. *Territorial Formula Financing*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/TFFSlack.pdf>.
- Wonder, William C. *Canada's Changing North*. McGill-Queen's University Press, 1971.
- Twigger, Robert. *The Barnett Formula*. United Kingdom, House of Commons Library, Research Paper 98/8. Queen's Printer, 1998.
- Zuker, Richard C. and Robinson, T. Russell. *Fixing Territorial Formula Financing*. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2005. <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/ZukerandRobinson.pdf>.

