

PÉRÉQUATION : EN ATTENDANT LA FORMULE PARFAITE

Philippe Le Goff
Division de l'économie

Le 25 janvier 2005

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
LE PROJET DE LOI C-24.....	1
UN GROUPE D'EXPERTS AU CHEVET DU PROGRAMME DE PÉRÉQUATION.....	2
LES SOLUTIONS DE RECHANGE AU SYSTÈME FISCAL REPRÉSENTATIF	3
A. L'approche de la formule globale	3
B. L'approche des besoins de dépenses	4
C. L'approche des flux de capitaux	5
CONCLUSION : DÉCISIONS POLITIQUES ET CONTRAINTES ÉCONOMIQUES.....	6
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	7



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PÉRÉQUATION : EN ATTENDANT LA FORMULE PARFAITE

Enchâssé dans la loi constitutionnelle, le programme de péréquation est considéré par plusieurs comme le « ciment » de la fédération canadienne. Son objectif principal est de permettre à tous les gouvernements provinciaux d'offrir des services publics comparables pour un niveau de taxation sensiblement équivalent. Bref, il s'agit de corriger les déséquilibres horizontaux (entre les provinces), inévitables du fait que certaines provinces sont plus riches que d'autres et que leurs gouvernements peuvent ainsi obtenir des recettes plus importantes à des niveaux de fiscalité relativement moindres. Pour ce faire, le gouvernement fédéral accorde aux provinces moins prospères un transfert inconditionnel représentant l'écart entre leur capacité fiscale et la capacité fiscale moyenne (norme) de cinq provinces dites à « revenu moyen »⁽¹⁾. C'est ce que l'on appelle le régime fiscal représentatif (RFR).

Le programme de péréquation a fait l'objet d'innombrables analyses, études et critiques au cours des années⁽²⁾. S'il y a unanimité au sujet de la notion, la formule actuelle est par contre décrite, par ses juges les plus sévères, comme complexe, opaque et surtout pénalisante pour les gouvernements provinciaux bénéficiaires dont la capacité fiscale augmente plus vite que la « moyenne ». Le contentieux entre le gouvernement fédéral et Terre-Neuve-et-Labrador au sujet des redevances pétrolières témoigne du point auquel la formule actuelle et les modifications apportées « à la pièce » au fil des ans ne font toujours pas l'unanimité.

LE PROJET DE LOI C-24

Le ministre fédéral des Finances a déposé, le 23 novembre 2004, le projet de loi C-24 pour la mise en œuvre du nouveau cadre pour la péréquation et la formule de financement des territoires (FFT), annoncé lors de la rencontre des premiers ministres tenue le

(1) Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Québec.

(2) Voir la Bibliographie sélective à la fin du présent document.

26 octobre 2004. Le gouvernement fédéral a souligné que l'Accord sur la péréquation et la FFT répondent aux demandes des provinces et territoires, qui exigeaient depuis longtemps de pouvoir compter sur un financement stable et prévisible.

En résumé, le texte du projet de loi C-24 modifie la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* afin d'autoriser le ministre fédéral des Finances à verser aux provinces des paiements de péréquation pour les exercices commençant après le 31 mars 2004 et de changer la façon de calculer ces paiements. De plus, il autorise le Ministre à verser aux territoires, dans le cadre d'un nouveau régime, des subventions pour les exercices compris entre le 1^{er} avril 2001 et le 31 mars 2005 et des paiements de transfert pour les exercices ultérieurs. Enfin, il apporte des modifications connexes à cette loi et à d'autres lois.

Ce nouveau cadre représente un changement fondamental par rapport à la formule actuelle de calcul des paiements de péréquation et de financement des territoires. Le projet de loi C-24 énonce le montant exact des sommes qui seront transférées aux provinces au cours des prochaines années au chapitre des paiements de péréquation. Bien qu'elle demeure à la source de la répartition des paiements de péréquation entre les provinces pour l'exercice 2005-2006, l'évolution de la capacité fiscale, qui varie au gré de la conjoncture économique, ne sera plus déterminante pour les exercices ultérieurs. À partir de l'exercice 2006-2007, le niveau des paiements de péréquation sera indexé par le même facteur (3,5 p. 100) pour toutes les provinces, indépendamment de l'évolution relative de leur capacité fiscale respective.

UN GROUPE D'EXPERTS AU CHEVET DU PROGRAMME DE PÉRÉQUATION

Afin de rallier tout le monde autour d'une formule quelconque, le gouvernement fédéral a confié à un groupe d'experts un examen public du programme de péréquation et de la FFT.

Le groupe d'experts se penchera en premier lieu sur la répartition des paiements annuels aux provinces et aux territoires en vertu de la péréquation et de la FFT. Il étudiera l'approche utilisée par le système fiscal représentatif pour péréquation et l'approche courante de la base des dépenses brutes utilisée pour la FFT, y compris le traitement des diverses sources de revenus territoriales, provinciales et locales, par exemple les ressources naturelles. Il examinera

aussi d'autres approches pour mesurer la capacité fiscale en se fondant sur des variables macroéconomiques et, si nécessaire, des indicateurs des besoins de dépenses. Le groupe devra également étudier les mécanismes des modifications annuelles de la répartition correspondant à la situation économique relative des provinces et des territoires, tout en s'assurant que les paiements sont stables et prévisibles, afin de les aider à procéder à une saine planification financière.

En second lieu, le groupe examinera les mesures globales de l'évolution des disparités fiscales entre les provinces et l'évolution des coûts de la prestation des services dans les territoires. Les mesures fourniront des renseignements au gouvernement et aux citoyens pour ce qui est d'influencer les futures décisions fédérales concernant l'évaluation, sur des périodes déterminées, du niveau global de la péréquation et de la FFT.

LES SOLUTIONS DE RECHANGE AU SYSTÈME FISCAL REPRÉSENTATIF

Au-delà des travaux qui ont porté sur les caractéristiques du système fiscal représentatif, à savoir si celui-ci doit s'appuyer sur une norme de deux, cinq ou dix provinces, ou s'il doit inclure les ressources naturelles non renouvelables ou même considérer la présence d'un plancher ou d'un plafond aux sommes consenties par le programme, la littérature économique a été particulièrement féconde pour ce qui est de proposer des approches de remplacement au programme de péréquation actuel. Nous donnons ici un survol des trois principales approches.

A. L'approche de la formule globale

Les promoteurs de la formule globale⁽³⁾, séduisante en raison de son apparente simplicité, soutiennent qu'elle rendrait le programme plus compréhensible, plus transparent et qu'elle permettrait d'atténuer ou d'éliminer certains effets négatifs de la formule actuelle. Il existe plusieurs variantes de cette approche à variable unique destinée à servir d'indicateur de la capacité fiscale d'une province. Généralement, on utilise l'une ou l'autre de quatre variables principales, auxquelles on peut appliquer une gamme de transformations statistiques :

(3) Aussi appelée formule « macro », elle tente de simplifier les calculs en utilisant une variable macroéconomique unique pour déterminer la capacité fiscale et le droit à la péréquation d'une province.

- le revenu personnel;
- le revenu provincial net aux coûts des facteurs;
- le produit provincial aux prix du marché;
- le produit provincial brut (dépenses).

Sans entrer dans le détail, ces quatre variables mesurent des flux de revenus, mais ne tiennent généralement pas compte des changements sur le plan de la richesse. Selon les dernières évaluations des différentes formules globales proposées dans la littérature économique, celles-ci ne résolvent que difficilement les problèmes associés à la formule actuelle, en plus d'exiger des ajustements, parfois complexes, pour corriger certaines distorsions ou tout simplement répondre aux objectifs fondamentaux du programme de péréquation.

B. L'approche des besoins de dépenses

L'une des critiques les plus fréquentes au sujet du programme de péréquation est que celui-ci considère la capacité fiscale des provinces (les revenus potentiels) sans tenir compte des « besoins de dépenses ». Or, le nivellement des « avantages financiers nets »⁽⁴⁾ de deux personnes ayant le même revenu et vivant dans deux régions différentes – l'objectif visé par le programme de péréquation au nom du principe d'équité – exige que l'on considère aussi bien les besoins de dépenses des provinces que leur capacité fiscale.

Évidemment, la prise en compte des besoins de dépenses d'une province constitue un défi méthodologique tout aussi important que l'évaluation de sa capacité fiscale, étant donné les facteurs nombreux et complexes qui influent sur les coûts de prestation des services gouvernementaux à la population. Les caractéristiques sociodémographiques (pyramide d'âge, pauvreté relative, dispersion géographique), le coût des intrants (coûts de construction, de transport), les facteurs environnementaux, les facteurs techniques et économiques (infrastructures, capacité et expertise des secteurs public et privé) et la situation financière (niveau d'endettement) sont autant d'éléments à considérer. La mise au point d'un régime de dépenses représentatif, même si elle s'appuyait en partie sur des critères objectifs, serait aussi sujette à une bonne part de décisions subjectives ne garantissant pas l'atteinte d'un consensus entre les provinces, ni même la simplicité et la transparence de l'approche.

(4) Il s'agit de la différence entre la qualité des services publics offerts à une personne ayant des caractéristiques données, notamment sur le plan du revenu global, et le fardeau fiscal de cette personne.

C. L'approche des flux de capitaux

Moins connue, l'approche des flux de capitaux est basée sur le principe voulant que la somme de tous les mouvements de capitaux des gouvernements provinciaux (rentrées moins sorties de capitaux) soit sujette à la péréquation. Les rentrées de capitaux incluent notamment les impôts et les taxes et les revenus non fiscaux (notamment les redevances sur les ressources naturelles, les ventes d'actifs, les emprunts et les revenus de placement). Les sorties de capitaux incluent l'achat d'actifs financiers, le remboursement de la dette (variation du solde des actifs financiers), le service de la dette et les dépenses de programmes. Ainsi, contrairement au régime fiscal représentatif actuel, l'approche des flux de capitaux comptabilise les transactions financières associées au changement de la valeur de l'actif et du passif.

L'approche des flux de capitaux est considérée par ses tenants comme une meilleure mesure de la capacité fiscale des provinces. Elle permet en outre de « neutraliser » l'effet du programme de péréquation sur les politiques économiques et fiscales des provinces. En effet, si les transactions financières étaient incluses dans le calcul des paiements de péréquation, les provinces seraient davantage incitées à rembourser leur dette où à investir plutôt qu'à dépenser pour de nouveaux programmes. Les provinces demeureraient en mesure de financer leurs programmes, même en remboursant leur dette, car les sommes consacrées à la dette seraient en partie compensées par une hausse des paiements de péréquation. Cette approche pourrait en outre constituer une solution à la question litigieuse des ressources naturelles non renouvelables, puisqu'elle reconnaît que certains revenus ne sont pas récurrents. Les redevances sur les ressources naturelles non renouvelables devraient cependant être investies et non pas immédiatement dépensées pour financer des programmes existants ou nouveaux⁽⁵⁾.

Reste maintenant à savoir si cette approche est plus simple et plus transparente que la formule actuelle et si les gouvernements fédéral et provinciaux sont disposés à l'accepter. Le C.D. Howe Institute, qui s'en fait le promoteur, insiste d'ailleurs sur la nécessité de prévoir une période de transition avant de l'adopter complètement, puisqu'elle changerait fondamentalement la manière dont les gouvernements provinciaux gèrent les finances publiques provinciales.

(5) Seul le produit de ces investissements pourrait être dépensé sans que la province soit pénalisée sur le plan de la péréquation.

CONCLUSION : DÉCISIONS POLITIQUES ET CONTRAINTES ÉCONOMIQUES

Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'en matière de péréquation, il n'y a probablement pas de formule ou d'approche parfaite, chacune présentant des avantages et des inconvénients, compte tenu des contraintes réelles. Par conséquent, l'adhésion des gouvernements fédéral et provinciaux à l'une ou l'autre des formules ou des recommandations que proposera le groupe d'experts dépendra de la façon dont chacun y trouvera son compte. Le ralliement de toutes les provinces à une nouvelle approche nécessitera sans doute de longues négociations et, vu la diversité des positions, il est possible que le statu quo, moyennant quelques ajustements, soit reconduit. À l'opposé, à défaut d'obtenir un consensus rapide de la part des parties, il est possible que les recommandations du groupe d'experts mènent tout droit à une révision en profondeur de l'ensemble des transferts fédéraux et soulèvent à nouveau la question du déséquilibre fiscal.

À ce sujet, il importe de mentionner que certains ont proposé de fusionner le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux avec le programme de péréquation pour créer un « super-transfert » général par habitant. Selon cette approche, chaque province recevrait une somme par habitant différente selon sa capacité fiscale totale ou ses besoins de dépenses, permettant ainsi de combler tout déséquilibre fiscal horizontal ou vertical⁽⁶⁾. Or, au-delà des contraintes constitutionnelles et politiques les plus évidentes, il est probablement illusoire de croire qu'il est possible de créer un système permettant d'atteindre un niveau d'équité fiscale absolue entre les citoyens de toutes les provinces, sans restreindre de façon importante la liberté d'action des provinces sur le plan de leurs politiques économiques et fiscales. Sans compter que l'évaluation de la capacité fiscale des provinces et de leurs besoins de dépenses dépendra toujours de critères subjectifs.

Cela dit, au-delà de la formule utilisée, les sommes reçues par les provinces au chapitre de la péréquation dépendent en définitive de la capacité de payer du gouvernement fédéral. L'importance des recettes fédérales est tributaire de la conjoncture économique, ce qui empêche le gouvernement fédéral de faire preuve d'un excès de générosité sur une longue période sans courir le risque de devoir renouer avec les déficits budgétaires. Cette réalité tranche malheureusement avec le financement plus important, stable et prévisible que les provinces tentent d'obtenir.

(6) Le déséquilibre fiscal est horizontal s'il existe entre les provinces et vertical s'il existe entre le fédéral et les provinces.

Enfin, rappelons que le groupe d'experts chargé de l'examen de la péréquation et de la FFT devra présenter un rapport au gouvernement fédéral d'ici la fin de 2005 et que ce dernier s'est engagé à mettre en place de nouveaux arrangements sur la répartition de la péréquation et la FFT d'ici le 1^{er} avril 2006.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Boadway, Robin. « Revisiting Equalization Again: RTS vs Macro Approaches », Working Paper 2002(2) IIGR, Queen's University, 2002.

Hobson, Paul A.R. « What Do We Already Know About the Appropriate Design for a Fiscal Equalization Program in Canada and How Well Are We Doing? », Working Paper 2002(6) IIGR, Queen's University, 2002.

Holden, Michael et Stephen Laurent. *La péréquation*, TIPS-109F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2004.

MacNevin, Alex S. « The Canadian Federal-Provincial Equalization Regime: An Assessment », L'Association canadienne d'études fiscales, Tax paper 109, 2004.

Smart, Michael. « Redistribution, Risk, and Incentives in Equalization: A Comparison of RTS and Macro Approaches », Working Paper 2002(1) IIGR, Queen's University, 2002.

Mintz, Jack M. et Finn Poschmann. « Follow the Cash: Changing Equalization to Promote Sound Budgeting and Prosperity », C.D. Howe Institute Background, octobre 2004.