

**SEPT IDÉES RÉPANDUES
AU SUJET DE LA PÉRÉQUATION**

Michael Holden
Division de l'économie

Le 18 mars 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
INTRODUCTION	1
LES PROVINCES « RICHES » PAIENT LA PÉRÉQUATION AUX PROVINCES « PAUVRES »	2
LA PÉRÉQUATION EST UNE SUBVENTION AUX PROVINCES « PAUVRES »	3
LA PÉRÉQUATION ENTRAÎNE DES MIGRATIONS ÉCONOMIQUEMENT EFFICACES	5
LA PÉRÉQUATION DÉCOURAGE LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	7
LA NOUVELLE-ÉCOSSE ET TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR ONT ÉTÉ TRAITÉES INJUSTEMENT PAR LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION.....	9
LA SASKATCHEWAN A ÉTÉ TRAITÉE INJUSTEMENT PAR LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION.....	10
LA PÉRÉQUATION EST UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	11
CONCLUSION.....	13
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	14



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SEPT IDÉES RÉPANDUES AU SUJET DE LA PÉRÉQUATION

INTRODUCTION

Le programme de péréquation du Canada remonte à 1957. Ce qui était au départ un modeste transfert est devenu depuis un mécanisme beaucoup plus complet dont la raison d'être est d'atténuer entre les provinces les écarts dans la capacité de produire des revenus pour financer leurs initiatives en matière de dépenses.

Il ne manque pas d'opinions très tranchées sur la valeur et l'efficacité de la péréquation. Selon certains observateurs, il s'agit d'un élément fondamental du tissu social canadien. D'autres y voient un joug qui fait plus de mal que de bien à l'entité politique qu'est le Canada.

S'il est difficile de concilier ces points de vue divergents, c'est que la péréquation est facile à saisir intuitivement à un niveau superficiel, mais que les détails de son application sont fort complexes. On a dit que seule une poignée de Canadiens comprenaient à fond le mécanisme de la péréquation, savaient comment le programme fonctionne et saisissaient l'interaction entre les divers facteurs.

Par ailleurs, la péréquation fait à l'occasion l'objet d'une attention souvent intense de la part des médias et d'analyses sous l'angle de la politique d'intérêt public, ce qui coïncide souvent avec les rajustements apportés au programme. Toutefois, par souci de concision et pour faciliter la lecture, certaines de ces analyses ont soit simplifié à outrance le programme ou l'ont travesti, de sorte que les idées qu'on se fait maintenant de la péréquation ne sont pas forcément conformes à la réalité.

Le présent document ne propose pas une étude approfondie du fonctionnement de la péréquation. On trouvera cette information auprès d'autres sources⁽¹⁾. Il s'agit plutôt ici d'étudier de plus près certaines des idées les plus répandues au sujet du programme (ou contre lui) afin de voir dans quelle mesure et quelles circonstances elles sont fondées.

(1) Ainsi, le ministère des Finances propose une description concise du programme sur le site Web (<http://www.fin.gc.ca/access/medbrief.html>).

LES PROVINCES « RICHES » PAIENT LA PÉRÉQUATION AUX PROVINCES « PAUVRES »

Il s'agit d'une des idées les plus répandues au sujet du programme de péréquation. Des articles de journaux et même des comptes rendus de recherches sur la politique portant sur la péréquation parlent des provinces « riches » (ou « nanties ») – il s'agit habituellement de l'Alberta et de l'Ontario – qui renoncent à leurs propres recettes fiscales et les transfèrent aux provinces « pauvres » (« démunies »)⁽²⁾⁽³⁾.

Cette impression a été renforcée par la récente campagne du gouvernement ontarien disant que la province verse chaque année à la confédération 23 milliards de dollars de plus qu'elle n'en reçoit. Cette affirmation (dont le bien-fondé n'est pas examiné ici) a renforcé l'impression que, si l'Ontario finance des programmes comme la péréquation, les revenus que la province tire de ses propres sources doivent en souffrir. Cette impression est encore renforcée par des arguments qui mettent en regard les déficits de l'Ontario et les excédents budgétaires du gouvernement fédéral.

En réalité, la péréquation est un programme fédéral de transfert qui est entièrement financé par les impôts et autres revenus que touche le gouvernement du Canada. Le gouvernement fédéral transfère une partie de ses recettes aux provinces « démunies ». Les recettes fiscales des provinces « nanties » ne sont pas touchées par le programme de péréquation⁽⁴⁾. Les provinces ne contribuent pas directement au programme, et elles ne peuvent pas se retirer de la péréquation, pas plus qu'elles ne peuvent se retirer de la défense nationale ni de la politique étrangère.

(2) Ainsi, dans son numéro du 17 février, *The Economist* dit que la péréquation est un programme par lequel les provinces riches cèdent une partie de leurs revenus aux plus pauvres.

(3) Ces termes sont couramment utilisés dans les débats sur la péréquation. Les provinces « nanties » ou « riches » sont celles qui n'ont pas droit à la péréquation parce qu'elles se situent au-dessus de la norme nationale pour la capacité de production de revenus. Les provinces « démunies » ont droit au transfert, et c'est pourquoi elles sont parfois qualifiées de « pauvres ».

(4) Toutefois, certains soutiennent que, étant donné que le gouvernement perçoit des impôts pour financer la péréquation et que les autorités fédérales et provinciales ont souvent les mêmes assiettes fiscales – les revenus, par exemple –, le gouvernement fédéral occupe peut-être une trop grande partie de l'« espace » fiscal, ce qui limite la capacité qu'ont les provinces de générer des revenus.

Les taux de l'impôt fédéral sont les mêmes dans l'ensemble du Canada. Toutes choses égales par ailleurs, un contribuable qui gagne 50 000 \$ en Alberta paie exactement le même impôt fédéral qu'un contribuable qui touche le même salaire au Nouveau-Brunswick⁽⁵⁾. En ce sens, le « fardeau » du financement de la péréquation ne varie pas d'une région à l'autre au Canada.

La différence réside donc dans les niveaux variables de richesse et de population dans les diverses régions. Au risque de simplifier à outrance, c'est parce que l'Ontario a un grand nombre et une plus forte proportion de contribuables à haut revenu que cette province produit plus de recettes pour le fisc fédéral que ne le fait l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple. Comme l'Ontario verse davantage d'argent dans les coffres du gouvernement fédéral, il est donc juste de dire qu'elle contribue davantage à la péréquation que d'autres provinces, tout comme elle contribue davantage à la défense nationale et à d'autres dépenses fédérales.

Il va sans dire que, par définition, les provinces « nanties » ne profitent pas de la péréquation. En ce sens, il serait également juste de dire que les contribuables des provinces « nanties » versent plus d'argent en impôt au gouvernement fédéral que celles-ci n'en reçoivent en transferts. Par contre, les contribuables des provinces « nanties » ne contribuent pas plus individuellement à la péréquation que ne le font ceux des provinces « démunies ». Les gouvernements provinciaux ne contribuent pas non plus au programme.

LA PÉRÉQUATION EST UNE SUBVENTION AUX PROVINCES « PAUVRES »

On décrit fréquemment la péréquation, surtout dans les médias, comme une subvention que les provinces riches versent aux provinces pauvres. Nous venons d'analyser la proposition selon laquelle les provinces riches « paient » les provinces pauvres. Toutefois, la description de la péréquation comme une « subvention » mérite une certaine attention.

On ne sait pas vraiment si la péréquation constitue ou non une subvention. Le but du programme est de verser des transferts aux provinces pour que les Canadiens reçoivent des services de niveau raisonnablement comparable de leur gouvernement provincial à des niveaux d'imposition relativement comparables, où qu'ils habitent au Canada. Beaucoup estiment que

(5) La seule exception est le Québec, où les impôts provinciaux sont plus élevés et les impôts fédéraux plus faibles. Dans les années 1960, le Québec a en effet reçu des points d'impôt en compensation de son retrait de certains programmes de transfert fédéraux.

cela est nécessaire parce que les provinces riches peuvent plus facilement produire des recettes que les provinces pauvres : une augmentation de 1 p. 100 de l'impôt sur le revenu, par exemple, rapporte plus, par contribuable, en Ontario qu'en Nouvelle-Écosse. La péréquation vise à compenser cet écart, jusqu'à un certain point.

La définition économique d'une « subvention » est un paiement qu'un gouvernement verse à des producteurs ou à des consommateurs pour compenser le coût de la production. En ce sens, la péréquation répond plus ou moins à la description dans la mesure où elle permet aux gouvernements provinciaux de « produire » des services à meilleur marché, c'est-à-dire au moyen d'une fiscalité moins lourde.

Toutefois, lorsque l'on considère les effets économiques le plus souvent associés aux subventions, il est moins certain qu'on puisse appliquer ce terme aux paiements de péréquation. Dans le secteur privé, on estime que les subventions faussent le marché. On présume généralement que, en dehors de l'intervention de l'État, les entreprises privées se concurrencent les unes les autres dans des conditions qui sont plus ou moins égales (ou au moins « équitables »). Les subventions font du tort, selon cette thèse, parce que, fondamentalement, elles modifient les pressions de la concurrence en favorisant une entreprise ou une industrie aux dépens d'une autre.

Cette description vaut-elle pour la péréquation? Certains le prétendent. D'autres ne sont pas d'accord, soutenant qu'il n'est pas si facile de comparer les transferts vers le secteur public et ceux qu'on accorde au secteur privé. Par exemple, on fait valoir que les paiements de péréquation ne confèrent pas tant un avantage aux provinces pauvres qu'elles ne compensent partiellement un avantage dont jouissent les plus riches. À la différence de ce qui se passe dans le secteur privé, il n'y a pas égalité entre les provinces si le gouvernement fédéral n'intervient pas. Le meilleur exemple pour l'illustrer est la répartition des ressources naturelles dans l'ensemble du pays⁽⁶⁾.

En outre, l'objet de la péréquation n'est pas de permettre à certaines provinces de « produire » les services gouvernementaux à meilleur compte que les autres. Les programmes sociaux du Canada sont ainsi conçus que chacun des gouvernements provinciaux doit en un sens offrir un ensemble raisonnablement homogène de services à un seul groupe de consommateurs :

(6) Cela fait évidemment surgir une autre question : le fait que les ressources ne soient pas réparties également dans tout le Canada suffit-il à justifier une intervention du gouvernement fédéral? Cette question est liée à une autre critique dont la péréquation fait l'objet et qui est abordée plus loin : la péréquation brouille les signaux économiques au Canada.

les Canadiens. En un sens, chacun est donc tenu de fournir plus ou moins les mêmes services (et donc de supporter les mêmes coûts), mais sans avoir à sa disposition les mêmes sources de revenus. Par conséquent, il est difficile de comparer les transferts au secteur privé et les transferts dans le secteur public.

Un dernier point embrouille encore les choses, de sorte qu'il n'est pas clair que la péréquation constitue une subvention : les provinces sont-elles, oui ou non, concurrentes les unes des autres? Dans le sens du « fédéralisme concurrentiel », les provinces ont la liberté de chercher les meilleures politiques pour créer des conditions capables d'attirer les citoyens et les entreprises d'autres régions du pays. Par contre, les provinces *n'ont pas* les objectifs de maximisation du profit (ou des revenus) que présuppose la concurrence dans le secteur privé; tous les gouvernements ont en commun l'objectif de maximiser le bien-être de leurs administrés. Les politiques peuvent fort bien viser à susciter croissance et prospérité, mais leur objectif premier est habituellement de créer la prospérité dans une province et non explicitement de l'attirer d'ailleurs (bien que ce puisse être leur effet).

LA PÉREQUATION ENTRAÎNE DES MIGRATIONS ÉCONOMIQUEMENT EFFICACES

La question de savoir si la péréquation est un programme de subventions est liée à une autre critique fréquente du programme : on lui reproche de fausser les signaux du marché. Plus précisément, on soutient que, en aidant les provinces pauvres à financer le coût des services à un taux d'imposition donné, la péréquation incite les gens à rester dans ces provinces et à résister à l'attrait des occasions économiques qui se présentent ailleurs au Canada.

Il est difficile de réunir des éléments de preuve pour confirmer ou réfuter cette thèse. Un examen superficiel des données statistiques sur les migrations interprovinciales semble à première vue prouver le contraire : les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation sont plutôt celles qui sont une source nette de migrants, ce qui donne à penser que le souci d'améliorer son sort sur le plan économique demeure une forte incitation à se déplacer. En outre, les données statistiques sur les migrations montrent que les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador – provinces qui ont toujours été les plus grandes bénéficiaires de la péréquation – sont néanmoins ceux qui, de tous les Canadiens, sont le plus portés à déménager dans une autre province⁽⁷⁾.

(7) Les habitants de la Saskatchewan, voisine de l'économie la plus forte au Canada, sont les Canadiens les plus mobiles.

Il serait cependant trompeur d'avancer que cette information constitue une preuve concluante que la péréquation n'a aucun effet sur la mobilité de la main-d'œuvre. Après tout, il n'existe aucune information sur ce que les taux de migration seraient *s'il n'y avait pas de péréquation*.

Malgré tout, il semble raisonnable de présumer que, comme pour tous les autres transferts fédéraux qui ont une dimension régionale – l'assurance-emploi, par exemple – la péréquation limite dans une certaine mesure les déplacements des travailleurs. Considérons le cas de Terre-Neuve-et-Labrador. En 2004-2005, les paiements de péréquation versés à cette province ont représenté selon les estimations 20 p. 100 des revenus du gouvernement provincial (en repli par rapport aux 25 p. 100 de l'année précédente). Le retrait hypothétique de ces revenus aurait des conséquences marquées pour le niveau des services ou les taux d'imposition dans ce qui est déjà l'une des provinces les plus lourdement imposées au Canada. Il est très probable que les répercussions économiques encourageraient un certain exode. En ce sens, on pourrait soutenir que la péréquation décourage la mobilité de la main-d'œuvre, au moins dans une certaine mesure.

La question qui subsiste, dans ce cas, est celle de l'efficacité économique. Là-dessus, les opinions des économistes et des analystes des politiques divergent largement. D'une part, beaucoup prétendent que la péréquation *est* bel et bien inefficace d'un point de vue économique, car les habitants des provinces pauvres ont accès, grâce à elle, à des services qui exigeraient normalement des taux d'imposition nettement plus élevés. C'est pourquoi ils sont plus enclins à rester là où ils sont au lieu d'aller là où les perspectives économiques sont meilleures.

D'autre part, les tenants de la thèse adverse ne contestent pas la valeur ni la raison d'être des migrations des travailleurs. Ils soutiennent plutôt que les migrations doivent avoir lieu pour des raisons d'ordre *économique*, non à cause des différences entre les provinces en matière de capacité fiscale. Les migrations efficaces du point de vue économique sont celles qui répondent aux conditions du marché, permettant une répartition des ressources en main-d'œuvre qui obéit aux besoins des diverses régions du pays. Pour les économistes, il est acceptable qu'on déménage de la Nouvelle-Écosse en Alberta en raison de meilleurs débouchés ou de salaires plus élevés. Par contre, il n'est pas acceptable de déménager pour profiter de programmes sociaux plus généreux ou de régimes fiscaux plus libéraux (ou les deux). En ce sens, les incitatifs fiscaux lucratifs et les généreux programmes de dépenses ne faussent pas moins l'économie que ne le font les subventions à la production. Les tenants de cette thèse soutiennent que la péréquation *empêche* les migrations économiquement efficaces.

D'autres, par contre, ont soutenu que, loin d'entraver les migrations interprovinciales, la péréquation peut en réalité les *encourager*. Elle aide les provinces pauvres à offrir des services de qualité dans des domaines comme la santé et l'éducation. En l'absence de ces programmes, les provinces « démunies » produiraient une main-d'œuvre de moindre qualité qui serait moins apte à réagir aux forces du marché. Une pénurie de travailleurs spécialisés en Alberta, par exemple, serait moins susceptible d'être comblée par des travailleurs excédentaires du Nouveau-Brunswick si les programmes de formation de cette province n'étaient pas à la hauteur des normes appliquées dans d'autres provinces.

LA PÉRÉQUATION DÉCOURAGE LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Un autre argument invoqué contre la péréquation veut qu'elle empêche les gouvernements provinciaux de subir tous les coûts ou de profiter de tous les bienfaits de leurs décisions en matière de développement économique. Ainsi, elle réduit les incitations à faire du développement économique et elle évite que les provinces ne soient pénalisées si elles appliquent des politiques médiocres.

Pour faire comprendre cette thèse, il faut faire une brève digression pour expliquer comment les paiements de péréquation sont établis. La péréquation est conçue comme un apport complémentaire pour les provinces qui ont une assiette fiscale réduite et ont des ressources relativement pauvres. Si une province n'atteint pas la norme nationale pour ce qui est de la capacité provinciale de production de revenus, elle reçoit des paiements de péréquation suffisants pour atteindre cette norme.

Voici un exemple simplifié. Supposons que, en moyenne, les provinces puissent obtenir des revenus de 6 000 \$ par personne, pourvu qu'elles aient toutes des taux d'imposition identiques. Une province qui ne pourrait en obtenir que 5 000 \$ aurait droit à des paiements de péréquation totalisant 1 000 \$ par personne. On a critiqué la péréquation parce que ces paiements offrent une protection aux provinces bénéficiaires. Si une province appliquait une politique mal conçue qui effritait son assiette fiscale – au point qu'elle ne puisse plus toucher que 4 500 \$ par personne, mettons – ses revenus ne changeraient pas, car la perte de 500 \$ serait compensée par une augmentation identique des paiements de péréquation. L'inverse est tout aussi vrai : les effets d'une politique qui favoriserait le développement économique et ferait passer la capacité de la province de produire des revenus à 5 500 \$ par personne seraient annulés, car les paiements de péréquation diminueraient de 500 \$ par personne.

La critique la plus répandue est sans doute celle qui veut que la péréquation décourage le développement économique. Le meilleur exemple est celui de l'exploitation pétrolière et gazière au large de la côte de l'Atlantique. Les accords sur les revenus tirés de l'exploitation de ces ressources avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador posent directement cette question.

Avant la mise en valeur de ces ressources, il était reconnu que les redevances qui en découleraient auraient une incidence sur les paiements de péréquation reçus par la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador. Étant donné la façon dont la péréquation était conçue, chaque dollar reçu en redevance serait retranché des paiements de péréquation. Bien des gens, à commencer par les provinces elles-mêmes, ont soutenu que cette « récupération » décourageait fortement la mise en valeur des ressources.

Les décisions politiques prises à cet égard attestent que cette opinion avait cours parmi les décideurs. Entre le milieu et la fin des années 1980, le gouvernement fédéral a négocié avec les deux provinces des accords limitant cette récupération. Un deuxième accord, qui s'appliquait cette fois à d'autres provinces également, a été conclu en 1994. De nouveaux accords plus généreux ont été signés avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador au début de 2005.

Il ne fait pas de doute que la structure actuelle du programme de péréquation fait en sorte que les avantages de l'amélioration de la conjoncture et de la capacité fiscale sont contrebalancés par une diminution des paiements de péréquation. Par conséquent, même si la péréquation n'élimine pas entièrement les incitations au développement économique, elle les atténue certainement. Le coût de l'inaction sur le plan du développement économique est grandement réduit – plus particulièrement dans des cas comme celui des ressources énergétiques extracôtières, industrie qui produit relativement peu d'emplois et dont les redevances sont le principal avantage pour la province. Néanmoins, la situation ne fait pas disparaître tout à fait les raisons que les provinces peuvent avoir de renforcer leur économie. D'autres avantages possibles – la création d'emplois, le relèvement des salaires, un niveau de vie plus élevé, une diminution du recours aux services sociaux, etc. – subsistent. Il y a également le meilleur moral qui découle d'une plus grande autonomie. Dans le cas des ressources extracôtières de l'Atlantique, même si un montant égal aux redevances perçues était déduit des paiements de péréquation, il demeurerait avantageux de réaliser le projet. Il est difficile de voir clairement pourquoi une province renoncerait volontairement au développement économique pour conserver ses paiements de péréquation.

LA NOUVELLE-ÉCOSSE ET TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR ONT ÉTÉ TRAITÉES INJUSTEMENT PAR LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION

Avant les accords que le gouvernement fédéral a signés en 2005 avec les deux provinces de l'Atlantique qui exploitent des ressources énergétiques en mer, les gouvernements de ces deux provinces ont soutenu qu'elles étaient injustement pénalisées par la péréquation. Certes, des accords prévoyaient une récupération plus faible des paiements de péréquation (comme on l'a vu plus haut), mais la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador soutenaient qu'il était injuste qu'une province comme l'Alberta soit « autorisée » à garder tous ses revenus pétroliers et gaziers, tandis que les provinces relativement pauvres de l'Atlantique devaient renoncer aux leurs par le biais d'une diminution des paiements de péréquation.

Ce point de vue jouissait d'un certain soutien populaire comme politique de développement économique, mais il faut dire que cela va à l'encontre de la raison d'être fondamentale de la péréquation. En un sens, le caractère « injuste » de la récupération n'est rien d'autre que le fonctionnement normal de la péréquation, qui doit compenser l'incapacité relative des provinces de produire leurs propres revenus. Si des provinces s'enrichissent, leur capacité fiscale augmente et elles ont donc moins besoin de paiements de péréquation pour combler l'écart avec les autres provinces. Prétendre que les provinces sont pénalisées à cause de leurs efforts de développement économique, c'est oublier les avantages qu'elles ont reçus jusque-là grâce à la péréquation. C'est ce qui a permis à certains de dire que les provinces voulaient avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre.

Pourtant, même si la récupération n'est rien d'autre que l'application du régime de péréquation tel qu'il doit fonctionner, il est difficile de fermer les yeux sur le fait qu'elle donne des résultats assez particuliers. Toutes les redevances pétrolières et gazières perçues par l'Alberta vont garnir les coffres du gouvernement provincial, et c'est ainsi que l'Alberta est la province la plus riche du Canada. Par contre, jusque très récemment le gouvernement fédéral récupérait la majeure partie des redevances perçues par deux des provinces les plus pauvres du Canada.

LA SASKATCHEWAN A ÉTÉ TRAITÉE INJUSTEMENT PAR LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION

L'idée selon laquelle la Saskatchewan a été injustement traitée a pris de la vogue à la lumière des accords que le gouvernement fédéral a récemment conclus au sujet des ressources extracôtières avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador. La plupart des provinces qui bénéficient de la péréquation ont élevé des objections contre ces accords, car elles ont elles-mêmes été visées par des mesures de récupération analogues en raison de revenus provenant d'autres ressources non renouvelables. De toutes ces provinces, c'est de loin la Saskatchewan qui le plus de motifs de se plaindre.

Par le passé, la Saskatchewan a le plus souvent reçu des paiements de péréquation modestes. Ses richesses minières, pétrolières et gazières ne réussissaient pas tout à fait à compenser sa pauvreté relative pour ce qui est de la plupart des autres sources de revenus provinciaux. Par exemple, le revenu disponible de la Saskatchewan ne représente que les quatre cinquièmes de celui de la province voisine, le Manitoba. Pourtant, en 2003, le Manitoba a reçu des paiements de péréquation de plus de 1 100 \$ par personne, tandis que la Saskatchewan n'a reçu que 123 \$ par personne. Si, dans la formule de péréquation, on ne tenait pas compte des ressources non renouvelables, la Saskatchewan aurait droit à plus du double⁽⁸⁾. Des études plus approfondies ont montré que, dans certains cas, le taux de récupération des revenus de la Saskatchewan provenant des ressources énergétiques dépasse les 100 p. 100⁽⁹⁾.

Autrement dit, depuis des décennies, la Saskatchewan est soumise à d'importantes mesures de récupération – une récupération analogue à celle pour laquelle la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador ont reçu une indemnisation en 2005. La province a soutenu que, au cours des dix dernières années, la récupération des revenus provenant des ressources naturelles lui avait coûté 4 milliards de dollars. Elle soutient donc que, si les deux provinces de l'Atlantique ont droit à un régime d'exception au titre de leurs ressources énergétiques, il ne devrait pas en aller autrement pour elle.

On peut dire que cette position n'est pas plus défendable que celle de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador. La péréquation vise à combler les écarts dans la capacité fiscale précisément parce que les provinces n'ont pas la même capacité. Certaines ont des

(8) D'après les calculs de l'auteur à partir de la première estimation des droits de péréquation de 2004-2005.

(9) T. Courchene, « Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues », in *Choix*, vol. 10, n^o 2, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, mars 2004.

ressources énergétiques. D'autres ont d'importantes industries forestières. D'autres ont des contribuables dont les revenus sont élevés. Lorsque la capacité fiscale *globale* augmente, les besoins en péréquation s'amenuisent, et les paiements doivent normalement diminuer en conséquence. Au vu du principe de la péréquation, la Saskatchewan n'a donc pas motif de se plaindre.

Toutefois, si on tient compte des accords de 2005 conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador au sujet des ressources extracôtières, les demandes de la Saskatchewan sont mieux fondées. Les habitants de la Saskatchewan peuvent fort bien demander pourquoi deux provinces ont droit à un traitement spécial de leurs ressources énergétiques non renouvelables, traitement refusé à d'autres, qui ont des ressources semblables.

LA PÉRÉQUATION EST UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Une conception erronée de la péréquation qui est très répandue veut que l'objectif de ce programme soit de promouvoir le développement économique régional, ce qui le range dans la même catégorie que les subventions gouvernementales, les garanties de prêt et les activités des bureaux de développement régional comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

Cette thèse repose sur l'observation des tendances de croissance à long terme des paiements de péréquation depuis le début des années 1980, par exemple. L'idée centrale est que, puisque les provinces de l'Atlantique (habituellement visées par cette accusation) continuent de recevoir des paiements de péréquation après avoir bénéficié de ce « cadeau » pendant des décennies, et puisqu'elles reçoivent des montants plus importants aujourd'hui qu'il y a 20 ans, le programme est un échec.

On prête ainsi à la péréquation un objectif qu'il n'a jamais eu. Le programme vise à renforcer les capacités financières des provinces pauvres pour faire en sorte que les Canadiens reçoivent des services raisonnablement homogènes de leur province sans que certaines provinces doivent assumer des coûts supérieurs à ceux des autres (du point de vue de l'intensité de la fiscalité). Ce programme n'a aucune composante de développement économique, et cela n'a jamais été envisagé.

Par contre, la péréquation a une influence indirecte sur le bien-être économique des provinces. Comme les paiements de péréquation sont versés sans aucune condition, les provinces peuvent utiliser cet argent pour de nouvelles initiatives de développement économique plutôt que pour financer les services publics. En outre, comme on l'a signalé plus haut, la suppression de la péréquation entraînerait une baisse radicale du volume et de la qualité des services que les gouvernements auraient les moyens d'offrir. Cela exigerait soit un financement par le déficit, soit un repli financier d'une telle ampleur que l'activité économique en souffrirait nettement.

Étant donné cette conception de la péréquation comme un programme de développement régional raté et l'idée assez incongrue selon laquelle la péréquation entrave le développement économique (comme on l'a vu plus haut), il vaut la peine de s'interroger sur le bilan économique des provinces du Canada qui sont bénéficiaires de la péréquation. Les données sur le produit intérieur brut (PIB) provincial par habitant montre que l'écart entre les provinces riches et les provinces pauvres s'amenuise. En 20 ans, soit de 1983 à 2003, les économies des cinq provinces les plus à l'est – qui reçoivent toutes des paiements de péréquation – ont progressé plus rapidement que la moyenne nationale. La richesse relative du Manitoba et de la Saskatchewan a accusé une légère baisse, bien que, dans le cas de la Saskatchewan, cela s'explique par le fait que le boom pétrolier du début des années 1980 a gonflé son PIB de 1983.

Donc, si l'activité économique provinciale a, pour l'essentiel, convergé au cours des 20 dernières années (que ce soit à cause de la péréquation, malgré elle ou indépendamment d'elle), comment se fait-il que les paiements de péréquation ont augmenté pendant cette période? Il y a deux explications.

La première est l'inflation. Bien que la valeur nominale des paiements de péréquation ait doublé entre 1981-1982 et 2003-2004, la hausse des prix a été la source d'une grande partie de cette croissance. Si on tient compte de l'inflation, la progression des paiements a été beaucoup plus modeste pendant la majeure partie de cette période, et elle a beaucoup diminué au cours des dernières années. Toutefois, même si on tient compte de l'inflation, la valeur réelle des paiements de péréquation a augmenté, fût-ce modestement, tout au long des années 1990.

Voilà qui nous amène à la deuxième explication de la hausse : l'Ontario. Par sa population et la production de son économie, l'Ontario est de loin la province la plus importante. Par conséquent, lorsqu'on calcule les paiements de péréquation, l'Ontario a un poids

considérable dans la formule. Pendant une grande partie des années 1990, la croissance de l'économie ontarienne a été plus forte que celle de l'ensemble de l'économie canadienne⁽¹⁰⁾. Par conséquent, sa capacité fiscale a augmenté plus rapidement que celle des autres provinces, les provinces bénéficiaires semblant plus pauvres, par comparaison. Simultanément, la population de l'Ontario a augmenté plus rapidement que la moyenne nationale, ce qui a donné encore plus de poids à l'Ontario dans la formule de péréquation.

CONCLUSION

On a fréquemment reproché à la péréquation d'être opaque, difficile à comprendre et, d'après certains, pleine d'incitatifs économiques pervers. Comme les détails du programme sont complexes, la compréhension limitée qu'on en a dans la population a permis à plusieurs idées préconçues de se répandre. Toutes ces idées ne sont pas forcément justes, comme nous venons de le voir.

La complexité du programme a également rendu difficile la tenue d'un débat éclairé sur les mérites et les inconvénients du mécanisme actuel de péréquation. Cette difficulté a été exacerbée par un certain nombre de changements apportés récemment au programme : les modifications du budget fédéral de 2004; les fonds supplémentaires ajoutés en octobre 2004; les accords de l'Atlantique négociés en janvier 2005. Tous ces éléments compliquent le dossier.

Une solution à ce problème pourrait être de modifier la structure de l'actuel régime de péréquation. Bien que le principe même de la péréquation soit populaire, cette popularité ne s'étend pas nécessairement au mécanisme actuel. On peut dire qu'il ne manque pas d'opinions sur les moyens de modifier le programme pour le rendre plus transparent et efficace. Une autre publication de la Bibliothèque traite de ces diverses manières d'aborder la question⁽¹¹⁾, mais on peut toujours se demander s'il existe une « formule parfaite ».

(10) Bien que la croissance économique par habitant au Québec et dans les provinces de l'Atlantique ait été plus forte que celle de l'Ontario pendant toute la période de 1983 à 2003, cela n'a pas été le cas pendant la majeure partie des années 1990.

(11) Philippe Le Goff, *Péréquation : En attendant la formule parfaite*, PRB 04-50F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, janvier 2005.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Boothe, P. *Modest but Meaningful Change: Reforming Equalization*, présenté à la conférence AIMS/MEI/FCPP conference, « Equalization: Welfare Trap or Helping Hand? », Montréal, 25 octobre 2001.
- Courchene, T. « Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues », *Choix*, vol. 10, n° 2, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, mars 2004.
- Holden, M. et S. Laurent. *La péréquation*, TIPS-109F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, juin 2004.
- Le Goff, P. *Péréquation : En attendant la formule parfaite*, PRB 04-50F, Service d'information et de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, janvier 2005.
- Locke, W. et P. Hobson. *Canada's Equalization Program: C.D. Howe's Proposals for Reform Miss the Mark*, Observations, Halifax, Conseil économique des provinces de l'Atlantique, novembre 2004.
- Mintz, J. et F. Poschmann. *Follow the Cash: Changing Equalization to Promote Sound Budgeting and Prosperity*, Backgrounder n° 85, C.D. Howe Institute, Toronto, octobre 2004.
- Province de Nouvelle-Écosse. *Campaign for Fairness*, 3^e éd., Halifax, Nova Scotia Office of Intergovernmental Affairs, 2001.