

**LA PÉRÉQUATION : RÉPERCUSSIONS
DES MODIFICATIONS RÉCENTES**

Michael Holden
Division de l'économie

Le 4 janvier 2006

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, il 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
LA PÉRÉQUATION AVANT 2004-2005	1
A. Paiements de péréquation des dernières années	3
MODIFICATIONS RÉCENTES DE LA PÉRÉQUATION	4
A. Le nouveau cadre de financement	4
1. Aperçu	4
a. Les paiements de péréquation en 2004-2005 et en 2005-2006	5
b. Répartition par province	7
2. Les répercussions de l'entente-cadre	8
B. Les accords atlantiques de 2005	10
1. Teneur	10
2. Répercussions	11
CONCLUSION	12
BIBLIOGRAPHIE	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PÉRÉQUATION : RÉPERCUSSIONS DES MODIFICATIONS RÉCENTES

INTRODUCTION

Le programme canadien de péréquation n'a pas cessé d'évoluer depuis sa création en 1957. D'importantes modifications y ont été apportées récemment par la voie de deux mesures : le nouveau cadre de financement annoncé en octobre 2004 et les accords atlantiques conclus au début de 2005. On semble sous-estimer quelque peu la portée de ces changements, qui, en fait, constituent sans doute les modifications les plus lourdes de conséquences du système de péréquation en plus de 20 ans.

Nous examinerons ici les changements récents reliés à la péréquation, leur effet sur la répartition des paiements et les répercussions générales de la nouvelle approche de la péréquation interprovinciale sur le plan des politiques..

LA PÉRÉQUATION AVANT 2004-2005

Pour bien comprendre la portée des récents changements, il faut comprendre la façon dont la péréquation fonctionnait jusqu'en 2003-2004. En termes simples, la péréquation était un programme fédéral basé sur une formule et conçu pour aider les provinces dont l'assiette fiscale était faible et les ressources naturelles étaient plutôt modestes. Ainsi, une province qui se situait en deçà d'une norme nationale sur le plan de la capacité fiscale touchait des paiements de péréquation – dans une mesure suffisante pour lui permettre d'atteindre la norme. Ainsi, le gouvernement fédéral veillait à ce que toutes les provinces disposent de revenus raisonnablement semblables pour financer les services publics⁽¹⁾.

(1) Bien sûr, les gouvernements provinciaux fixent comme ils l'entendent les niveaux d'imposition et de services.

On peut voir dans la formule de péréquation un processus en deux étapes. La première consiste à créer un cadre de référence permettant de comparer les capacités fiscales des provinces, c'est-à-dire leur capacité de générer des revenus⁽²⁾. Il s'agit essentiellement de déterminer les revenus que chaque province pourrait toucher (par habitant) si toutes appliquaient les mêmes taux d'imposition à leurs assiettes fiscales respectives. Pour ce faire, la formule retient 33 sources de revenu provincial différentes – de l'impôt sur le revenu aux redevances sur l'énergie en passant par les frais de service. Vient ensuite le calcul du taux d'imposition provincial moyen pour chacune de ces sources de revenu⁽³⁾. Cet ensemble hypothétique de prélèvements fiscaux constitue la base du calcul des droits de péréquation.

Une fois ce cadre de référence établi, on passe à la seconde étape : comparer la capacité fiscale des provinces en calculant le revenu (par habitant) que chacune pourrait obtenir en appliquant chacun des 33 taux d'imposition moyens calculés plus tôt.

Cette capacité fiscale par habitant est ensuite comparée à une norme nationale – la capacité fiscale moyenne de l'Ontario, du Québec, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique – pour chacune des 33 sources. Il s'agit de la « norme des cinq provinces »⁽⁴⁾. Si une province se situe sous la norme dans une catégorie de revenu, elle bénéficie d'un droit de péréquation « positif » égal à la différence entre les deux chiffres. En revanche, si elle se place au-dessus de la norme dans une catégorie de revenu donnée, son droit de péréquation pour cette catégorie est « négatif ».

On fait ensuite la somme des droits de péréquation, négatifs et positifs, pour les 33 catégories de revenu. Si le *total* des droits par habitant d'une province est positif (inférieur à la norme), la province a droit à cette somme en paiements de péréquation par habitant. En revanche, si le total des droits de péréquation est négatif, la province ne touche pas de paiements de péréquation.

(2) Cette mesure est nécessaire parce que les provinces n'ont pas les mêmes taux d'imposition, les mêmes sources de revenus et ne définissent pas toutes leurs assiettes fiscales de la même manière.

(3) On calcule pour cela la valeur de l'assiette fiscale nationale et la valeur de tous les impôts perçus sur celle-ci. L'Ontario et le Québec influent considérablement sur le taux d'imposition national moyen dans le cas des sources de revenu importantes comme l'impôt sur le revenu et les taxes de vente.

(4) Il est important de noter que, dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral peut appliquer la péréquation en fonction de la norme de son choix. Il s'est servi dans le passé de la moyenne des dix provinces et, dans les premiers temps du programme, de la moyenne des deux provinces les plus riches. Il pourrait tout aussi bien de servir de fractions de ces moyennes (p. ex. 108 p. 100 de la moyenne des 10 provinces). En théorie, les seules limites qui brident le fédéral sont ses moyens financiers et son imagination.

Il importe de signaler que, selon la formule antérieure, les estimations des paiements de péréquation étaient calculées deux fois par an – en février et en octobre – pour tenir compte des données révisées et des données définitives sur les revenus, la population et les autres éléments pertinents au fur et à mesure qu’elles étaient disponibles. Les calculs étaient faits à huit reprises, ce qui veut dire, par exemple, que les estimations des paiements de péréquation pour 1999-2000 ont commencé en février 1999, mais n’ont été finalisées qu’en octobre 2002.

A. Paiements de péréquation des dernières années

Selon cette formule, les paiements de péréquation totaux dépendaient de l’évolution de la capacité fiscale des provinces. Plus l’écart entre les provinces riches et les provinces pauvres se creusait, plus les paiements de péréquation étaient élevés, et vice-versa.

En 2003-2004, le fédéral a versé 8,69 milliards de dollars de paiements de péréquation aux provinces. Sept provinces y avaient droit cette année-là : le Québec, le Manitoba, la Colombie-Britannique et les quatre provinces de l’Atlantique.

Puisque le programme de péréquation repose sur une formule, cette somme et sa répartition ne dépendaient pas d’une « décision » fédérale, mais de l’application de la formule⁽⁵⁾.

Les paiements de péréquation de 2003-2004 ont été les plus faibles enregistrés depuis 1995-1996. Les paiements avaient augmenté régulièrement au cours des années 1990, principalement en raison de la forte croissance économique en Ontario⁽⁶⁾, pour atteindre un sommet de 10,95 milliards de dollars en 2000-2001⁽⁷⁾, mais cette tendance s’est renversée au début de la présente décennie. Depuis 2001, l’économie de la plupart des autres provinces croît plus rapidement que celle de l’Ontario, ce qui a fait augmenter leur capacité fiscale et réduit le montant total des paiements de péréquation.

Pour ce qui est de la répartition des paiements de péréquation, les droits de péréquation de chaque province dépendaient de deux facteurs : l’assiette fiscale de la province et celle des provinces qui servaient à calculer la « norme nationale ». Autrement dit, si une

(5) Comme nous l’avons dit dans la note précédente, le gouvernement fédéral peut toutefois agir sur le montant total qu’il paie en modifiant la formule de péréquation ou la norme de péréquation.

(6) La capacité fiscale de l’Ontario a progressé plus vite que celle de la plupart des autres provinces, ce qui a relevé la norme nationale et fait paraître les provinces bénéficiaires plus pauvres par comparaison.

(7) Les paiements aurait dû en fait être légèrement supérieurs, mais une disposition plafond a été activée cette année-là, empêchant le paiement intégral des droits de péréquation. Le plafond devait protéger le gouvernement fédéral contre une augmentation soudaine de ses obligations de paiement.

province bénéficiaire de paiements de péréquation se rapprochait de la norme, ses paiements de péréquation diminuaient. Cependant, la baisse des paiements pouvait provenir soit du fait que la province s'était vraiment enrichie, soit du fait que la norme nationale avait reculé⁽⁸⁾.

Sur les sept provinces qui avaient droit à des paiements de péréquation en 2003-2004, c'est le Québec qui a reçu le plus fort montant – environ 3,8 milliards de dollars. Cela tenait cependant totalement à des facteurs démographiques, le Québec étant la plus peuplée des provinces bénéficiaires. Au prorata de la population, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui a reçu le plus, soit approximativement 1 689 \$ par habitant; la Colombie-Britannique venait au dernier rang, avec 77 \$ par habitant.

MODIFICATIONS RÉCENTES DE LA PÉREQUATION

A. Le nouveau cadre de financement

1. Aperçu

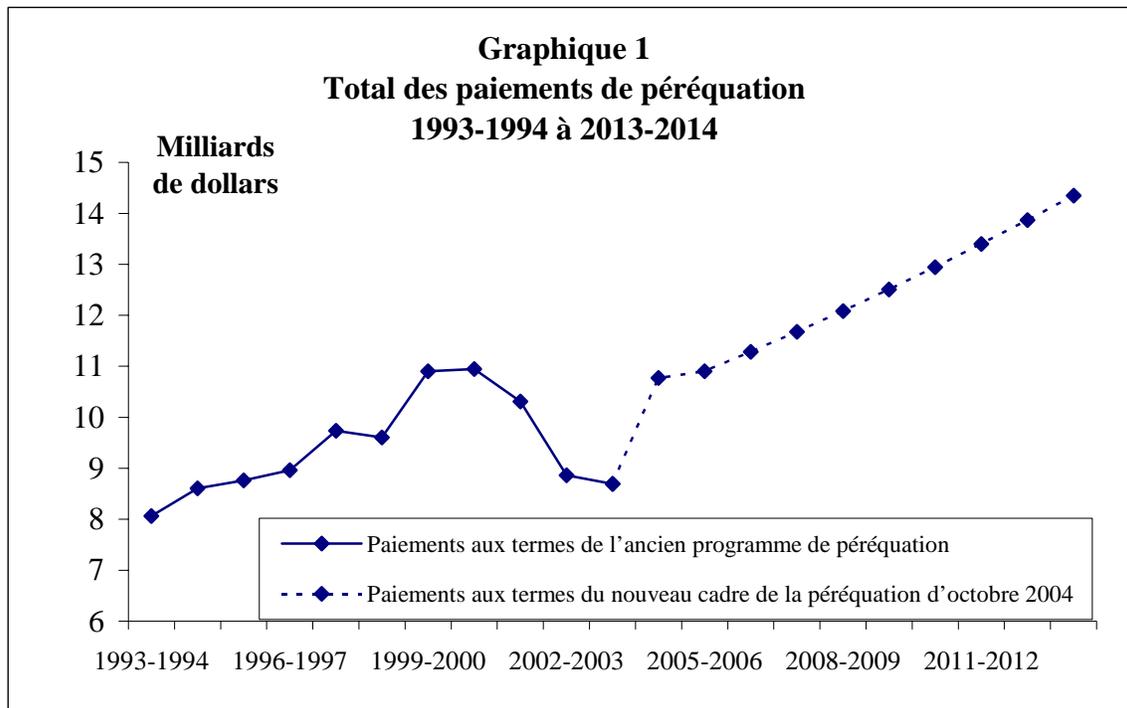
La péréquation est un programme qui évolue. Tous les cinq ans, le programme est réexaminé et des changements y sont apportés pour tirer parti de la disponibilité de données meilleures et de méthodes nouvelles, tenir compte de l'évolution des assiettes fiscales des provinces ou apporter d'autres améliorations. Ces correctifs concernent en général des aspects techniques, bien que certains changements de fond soient parfois effectués. La dernière révision du programme a eu lieu en avril 2004.

Cependant, à peine six mois plus tard, le programme était sensiblement modifié. En effet, lors de la conférence des premiers ministres du 26 octobre 2004, le premier ministre a annoncé un changement par rapport à l'application exclusive de la formule de financement et s'est engagé à augmenter de 33 milliards de dollars sur dix ans les fonds accordés aux termes de la péréquation et de la formule de financement des territoires. Sur cette somme, la progression des paiements de péréquation totalisait 28,7 milliards de dollars.

Le nouveau cadre instituait un nouveau plancher garanti des paiements de péréquation. À compter de 2004-2005, l'ensemble des droits de péréquation de toutes les provinces bénéficiaires ne tomberait jamais en deçà de 10 milliards de dollars. Par ailleurs, une

(8) Pour les provinces comme le Manitoba et le Québec, l'évolution de l'assiette fiscale influe aussi sur la norme nationale, dont elles sont un élément.

disposition spéciale protégeait les droits de péréquation individuels des provinces bénéficiaires cette année-là; nous en parlerons plus loin. Les paiements de péréquation devaient s'élever à 10,9 milliards de dollars en 2005-2006, pour ensuite augmenter à un taux garanti de 3,5 p. 100 par an, avec un examen après cinq ans.



Source : Ministère des Finances

Enfin, dans le contexte du nouveau cadre, on a annoncé qu'un groupe d'experts serait constitué pour déterminer la répartition des paiements entre les provinces bénéficiaires en 2006-2007 et par après. Le Groupe d'experts a un rôle strictement consultatif. Le gouvernement fédéral prendra sa décision en fonction des observations du Groupe d'experts et des conseils des provinces et des territoires. Le Groupe d'experts devait publier ses observations à la fin de 2005, mais son rapport a été reporté au printemps de 2006.

a. Les paiements de péréquation en 2004-2005 et en 2005-2006

Lorsque le nouveau cadre de la péréquation a été annoncé, deux estimations des droits de péréquation de 2004-2005 avaient déjà été effectuées selon l'ancienne formule, une en février 2004 et l'autre en octobre de la même année. Suivant l'estimation d'octobre, les paiements de péréquation devaient totaliser 8,9 milliards de dollars en 2004-2005.

Comme nous l'avons vu, dans l'ancien système, les droits de péréquation étaient recalculés deux fois par an en incorporant les chiffres les plus récents. Le nouveau cadre de la péréquation a mis fin à ce processus. Le montant issu de l'estimation d'octobre 2004 (8,9 milliards de dollars pour 2004-2005) serait réparti entre les provinces suivant la formule. Le reste, 1,1 milliard de dollars (la différence entre le montant estimatif et le plancher de 10 milliards prévu dans le nouveau cadre) serait réparti aux provinces bénéficiaires en proportion de leur part des 8,9 milliards de dollars.

Outre le complément de 1,1 milliard de dollars de 2004-2005, le nouveau cadre de la péréquation comportait une disposition spéciale protégeant les provinces concernées contre une baisse de leurs droits de péréquation cette année-là, du fait que les chiffres définitifs concernant les droits des années précédentes n'étaient pas connus. En effet, en 2004, la formule de péréquation devait servir non seulement à calculer les paiements de l'exercice 2004-2005, mais aussi à mettre à jour les estimations des années précédentes en remontant jusqu'à 2001-2002. Ce processus a été interrompu avec la mise en œuvre du nouveau cadre.

La disposition spéciale garantissait essentiellement qu'une province ne recevrait pas moins aux termes de l'estimation d'octobre 2004 qu'elle aurait reçu aux termes de celle de février 2004, compte tenu de ce que des mises à jour continuaient d'être effectuées en remontant jusqu'à 2001-2002. Autrement dit, selon cette disposition spéciale, le total des paiements dus à chaque province de 2001-2002 à 2004-2005 a été calculé deux fois – une fois en février 2004 et une autre en octobre 2004. Si l'estimation de février était supérieure à celle d'octobre, la province concernée recevait la différence sous la forme d'un paiement forfaitaire.

Deux provinces ont bénéficié de cette disposition spéciale, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, qui ont touché respectivement 583 et 192 millions de dollars, en sus du paiement plancher global de 10 milliards de dollars mentionné précédemment. Ainsi, les paiements de péréquation de 2004-2005 ont totalisé 10,77 milliards de dollars – en hausse de 24 p. 100 par rapport à l'exercice précédent.

Pour 2005-2006, la même tranche de 8,9 milliards de dollars sera répartie comme en 2004-2005, mais le complément de deux milliards de dollars (pour atteindre le niveau de 10,9 milliards de dollars prévu dans le cadre) le sera différemment. La moitié en sera versée sous la forme d'un montant égal par habitant, et l'autre, en fonction de la part de chaque province des paiements de péréquation sur les trois dernières années.

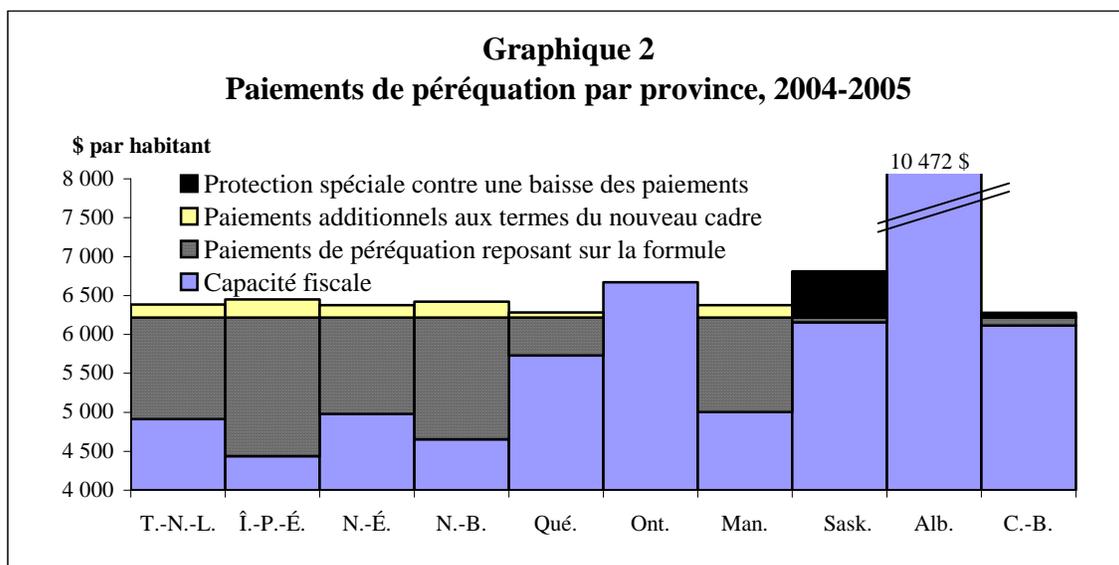
La publication du rapport du Groupe d'experts ayant été différée, le fédéral a annoncé en novembre 2005 qu'il répartirait les paiements de péréquation de 2006-2007 en

suivant le même mécanisme que pour 2005-2006, sous réserve seulement de mises à jour des données économiques et financières⁽⁹⁾. Cette décision a été prise pour deux raisons : premièrement, pour donner au Groupe d'experts le temps de terminer son travail et deuxièmement, pour donner aux provinces une plus grande certitude budgétaire.

b. Répartition par province

Le nouveau cadre garantit que toutes les provinces admissibles toucheront davantage en paiements de péréquation en 2004-2005 que sous l'ancien régime. Cependant, les fonds ne seront pas répartis également entre les provinces. Le graphique 2 compare la répartition des paiements de péréquation pour 2004-2005 avant et après l'entente d'octobre 2004.

Selon la dernière estimation officielle basée sur l'ancienne formule, la norme en matière de capacité fiscale par habitant s'élevait à 6 217 \$ et toutes les provinces affichant une capacité fiscale inférieure à ce niveau avaient droit à un paiement les portant à la norme, comme on le voit au graphique 2. Celui-ci présente aussi le montant par habitant que reçoivent les provinces aux termes du nouveau cadre, y compris la disposition spéciale de protection.



Source : Calculs de l'auteur à partir de chiffres du ministère des Finances.

(9) Cette information provient d'un communiqué du ministère des Finances daté du 8 novembre 2005.

Comme l'indique clairement le graphique 2, certaines provinces sont plus avantagées que les autres par le nouveau régime. Cette méthode de répartition des compléments de paiement favorise les provinces qui touchent d'importants paiements par habitant, comme les provinces de l'Atlantique. L'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick enregistrent les plus fortes augmentations (231 \$ et 203 \$ respectivement) et la Colombie-Britannique, la plus faible augmentation (environ 13 \$) des droits de péréquation par habitant.

Cependant, la Saskatchewan a été le grand bénéficiaire en 2004-2005. Comme nous l'avons signalé, elle a touché 583 millions de dollars en raison de la garantie selon laquelle aucune province n'obtiendrait moins aux termes de l'estimation d'octobre 2004 qu'aux termes de celle de février 2004. Si on ajoute sa part du complément de 1,1 milliard de dollars, les paiements par habitant à la Saskatchewan ont augmenté de 586 \$ en raison de l'entente d'octobre 2004 sur le nouveau cadre de la péréquation. De fait, en 2004-2005, la péréquation a « porté » la capacité fiscale de la Saskatchewan au-delà de celle de l'Ontario⁽¹⁰⁾.

Bien que le total des paiements de péréquation ait augmenté à 10,9 milliards de dollars en 2005-2006, le nouveau cadre ne garantit pas que les paiements touchés par les provinces continueront d'augmenter. Comme nous l'avons vu, la moitié de l'augmentation de deux milliards de dollars de 2005-2006 est répartie suivant les parts historiques des provinces bénéficiaires, tandis que le reste l'est sous la forme de versements égaux par habitant. Ainsi, les paiements par habitant augmentent dans certaines provinces et reculent dans d'autres : la Saskatchewan, la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard recevront moins de paiements de péréquation (par habitant) en 2005-2006 qu'en 2004-2005, tandis que l'inverse se vérifiera au Québec et dans les trois autres provinces de l'Atlantique.

2. Les répercussions de l'entente-cadre

Le nouveau cadre de financement aura des effets notables sur le montant et la répartition des paiements de péréquation futurs. Entre 2003-2004 et 2013-2014, les paiements progresseront de 65,2 p. 100. À titre de comparaison, ils ont augmenté de 7,8 p. 100 au total au cours des 10 années précédentes, ce qui ne suffisait pas pour compenser les effets de l'inflation.

(10) Il importe de noter que ce fort paiement est une aberration. Les paiements de péréquation destinés à la Saskatchewan reculent à 82 millions de dollars en 2005-2006.

En outre, bien que la répartition exacte des fonds soit encore indéterminée, la croissance garantie des paiements jusqu'en 2013-2014 assurera vraisemblablement aux provinces bénéficiaires des revenus prévisibles de source fédérale. Certaines provinces avaient fait valoir dans le passé qu'il leur était malaisé de planifier leur budget à cause des importantes fluctuations annuelles de leurs droits de péréquation. Le fait de pouvoir prévoir le montant des paiements totaux facilite également la planification budgétaire fédérale.

Cependant, s'il présente des avantages pour les provinces bénéficiaires et pour le fédéral, le nouveau cadre de la péréquation transforme radicalement la nature du programme. Ainsi, la valeur des paiements une année donnée dépendait normalement de la capacité fiscale relative d'une province cette année-là. Par exemple, en termes réels (chiffres corrigés de l'inflation), les paiements de péréquation ont baissé entre 1993-1994 et 2003-2004, en grande partie parce que l'écart entre les provinces riches et les provinces pauvres s'est resserré⁽¹¹⁾.

En revanche, suivant le nouveau cadre de la péréquation (en attendant l'issue de l'examen du Groupe d'experts), les mesures annuelles de la capacité fiscale au-delà de 2004-2005 n'entrent en ligne de compte ni dans le montant ni dans la répartition des paiements. Sous réserve d'un examen quinquennal, les paiements totaux progresseront régulièrement jusqu'en 2013-2014, peu importe que l'écart fiscal entre les provinces se creuse ou se comble *d'une année à l'autre* ou dans quelle mesure. En ce sens, la péréquation a perdu sa fonction « égalisatrice ».

Un autre changement important est que, au moins jusqu'en 2007-2008, le nouveau cadre de la péréquation ne cherche plus à aligner les provinces pauvres sur la norme. Comme l'indique le graphique 2, les écarts subsistent. Or, il aurait été facile de corriger cette situation en répartissant des compléments de fonds suivant une formule égale par habitant⁽¹²⁾.

La situation changera sans doute lorsque le Groupe d'experts fera paraître son rapport au printemps de 2006. Quoiqu'il en soit, il y a fort à parier que le mode de répartition des paiements sous le nouveau régime ne fera pas l'unanimité. Les provinces ont des idées bien arrêtées sur le type de programme de péréquation qu'elles souhaitent. Aucune ne verra d'un bon œil un mécanisme de répartition qui limite ses propres droits de péréquation, d'autant plus que le montant global des paiements de péréquation est fixe. Selon l'ancien système, les droits de

(11) Il importe de noter que certains ajustements d'ordre technique de la formule de péréquation ont aussi contribué à contenir l'augmentation des paiements durant cette période.

(12) Ce qui aurait équivalu, en 2004-2005, à porter les provinces à 102 p. 100 de la norme des cinq provinces et aurait coûté 10,77 milliards de dollars, l'essentiel des fonds supplémentaires allant au Québec.

péréquation d'une province n'avaient pas vraiment d'effet sur ceux des autres. En revanche, dans un système où le total est prédéterminé, toute augmentation des droits de péréquation d'une province se fait aux dépens des autres, ce qui pourrait devenir une source de frictions.

B. Les accords atlantiques de 2005

1. Teneur

En février 2005, le gouvernement fédéral a signé de nouveaux accords avec les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador pour régler de vieux problèmes concernant le traitement des revenus tirés des ressources énergétiques extracôtières dans le contexte du programme de péréquation⁽¹³⁾. Les problèmes concernaient le fonctionnement de la formule : les revenus provenant des redevances perçues par les deux provinces sur les ressources extracôtières pouvaient faire baisser leurs droits de péréquation d'un montant équivalent⁽¹⁴⁾.

Le problème a été soulevé la première fois dans les années 1980 et a suscité un long débat. Certains estimaient que cette « récupération » décourageait les provinces de mettre en valeur leurs ressources, parce qu'elles n'en tireraient rien au bout du compte et qu'elles n'étaient pas pénalisées financièrement si elles *renonçaient* à le faire. En revanche, d'autres étaient d'avis que les provinces qui s'enrichissent doivent toucher moins de paiements de péréquation, cette « récupération » signifiant que la péréquation fonctionne exactement comme elle le devrait.

De toute manière, certains changements ont été apportés au fil des ans pour atténuer l'incidence de la récupération, les plus récents étant ceux que comportent les accords atlantiques de 2005. Aux termes de ces accords, le fédéral s'est engagé à rendre à Terre-Neuve-et-Labrador et à la Nouvelle-Écosse la totalité des paiements de péréquation perdus en raison de l'augmentation de leurs revenus tirés des ressources extracôtières. Il importe de noter que ces accords ne modifient pas le programme de péréquation, mais ne font qu'en compenser les *effets*.

Les deux accords sont similaires. Dans l'Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador, le fédéral s'est engagé à dédommager la province pour qu'elle recouvre la totalité du montant

(13) Le gouvernement fédéral avait signé des accords atlantiques similaires mais moins généreux avec ces deux provinces dans les années 1980.

(14) Certaines dispositions d'ordre technique de l'accord (p. ex. un plancher relatif aux pertes d'une année sur l'autre) pourraient faire en sorte que la perte ne serait pas d'un montant tout à fait équivalent.

récupéré jusqu'en 2011-2012. Cela a été fait par la voie d'un paiement compensatoire total anticipé de deux milliards de dollars, qui représente les sommes qui seront vraisemblablement récupérées d'ici 2011-2012. Si le montant total réel récupéré durant la période dépasse deux milliards de dollars, le fédéral comblera la différence par des paiements annuels une fois que le « crédit » de deux milliards de dollars de la province sera épuisé. Si la valeur totale de la récupération est inférieure à deux milliards de dollars d'ici 2011-2012, la province conservera le paiement compensatoire anticipé.

Si Terre-Neuve-et-Labrador a droit à des paiements de péréquation en 2011 ou en 2012, et si ses frais de service de la dette demeurent élevés, un autre accord sera négocié jusqu'en 2019-2020. Cet accord garantira le versement de paiements compensatoires à l'égard de la totalité de la récupération des revenus tirés des ressources extracôtières. En outre, si la province n'a plus droit à des paiements de péréquation entre 2012-2013 et 2019-2020, elle recevra tout de même des paiements compensatoires (réduits) du gouvernement fédéral pendant au plus deux ans⁽¹⁵⁾.

L'Accord Canada-Nouvelle-Écosse est pratiquement le même, sauf que le paiement compensatoire initial s'élève à 830 millions de dollars. En outre, la Nouvelle-Écosse s'est expressément engagée à affecter cette somme au remboursement de la dette provinciale, alors que Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas pris d'engagement officiel en ce sens (l'accord conclu avec cette province porte simplement que l'argent du fédéral permettra à la province de réduire le montant de sa dette en souffrance).

2. Répercussions

Il n'est pas facile de prévoir les répercussions de ces accords. Comme nous l'avons dit, la formule de péréquation – telle qu'elle existait en 2003-2004 – ne sert pas à déterminer les paiements. Comme le Groupe d'experts n'a pas encore publié ses recommandations sur la répartition des paiements de péréquation dans le nouveau cadre, le seul effet des accords dans l'immédiat vise la valeur des paiements compensatoires anticipés⁽¹⁶⁾.

(15) Si une province n'avait pas droit à des paiements de péréquation une année donnée, elle recevrait les deux tiers du paiement compensatoire de l'année précédente. Si elle n'avait toujours pas droit à la péréquation l'année suivante, elle recevrait le tiers du montant compensatoire versé deux ans auparavant.

(16) Comme il n'y avait pas de formule de péréquation (dans le sens traditionnel) quand ces accords ont été négociés, on ne connaît pas bien sur quelle base les paiements ont été établis à deux milliards et à 830 millions de dollars.

Il est possible que la question de la récupération ne joue plus une fois que le Groupe d'experts aura présenté son rapport. Celui-ci pourrait en effet recommander un mécanisme de répartition qui exclut les ressources naturelles non renouvelables ou qui règle la question de la récupération d'une autre manière.

En fait, ces accords sont importants parce qu'ils font office de précédents. La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador ne sont certes pas les seules provinces dont les paiements de péréquation sont sérieusement entamés par les redevances sur les produits énergétiques. La Saskatchewan, en particulier, se trouve dans la même situation depuis des années. Elle estime à quatre milliards de dollars depuis dix ans son manque à gagner sur le plan de la péréquation à cause de ses ressources énergétiques, alors que les accords atlantiques mettent la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador à l'abri de ce genre de perte⁽¹⁷⁾.

L'ampleur de la récupération en Saskatchewan augmente. Les recherches montrent que les droits de péréquation de la province relativement aux assiettes fiscales non énergétiques augmentent plus rapidement que dans n'importe quelle autre province⁽¹⁸⁾. Force est d'en conclure que la Saskatchewan s'appauvrit, sauf sur le plan des recettes énergétiques. La province fait donc des pieds et des mains pour obtenir un accord similaire à ceux qui ont été conclus avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse.

CONCLUSION

Le gouvernement fédéral a modifié sensiblement le programme de péréquation depuis quelques années. En octobre 2004, il a ajouté des fonds à la péréquation et rendu la croissance du programme prévisible – augmentation de 3,5 p. 100 par an jusqu'en 2013-2014, sous réserve d'un examen après cinq ans. Il attend le rapport d'un Groupe d'experts sur la manière de répartir les fonds; ce rapport devrait être prêt au printemps de 2006. Dans l'intervalle, les paiements de péréquation reposent sur des données démographiques et les droits passés. Peu de temps après l'annonce d'octobre, le fédéral a conclu avec les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador des accords offrant à ces provinces des

(17) Province de la Saskatchewan, *Equalization Reform: A Fair Deal for Saskatchewan*, document présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Regina, juin 2005.

(18) Tom Courchene, « Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues », *Choices*, vol. 10, n°2, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, mars 2004.

paiements compensatoires à l'égard des pertes qu'elles subissent au chapitre de la péréquation en raison de l'augmentation des redevances qu'elles touchent sur leurs ressources pétrolières et gazières.

Aux yeux de certains, ces deux changements représentent une sérieuse entorse aux principes fondamentaux qui sous-tendent le système de péréquation. Le programme visait à fournir de l'argent aux provinces ayant une faible capacité fiscale pour permettre à tous les gouvernements provinciaux d'offrir à peu près les mêmes services à des niveaux d'imposition relativement semblables. Cependant, avec la croissance garantie des paiements de péréquation et la prise en compte particulière des recettes des provinces de l'Atlantique tirées des ressources extracôtières, l'évolution annuelle de la capacité fiscale a peu d'effet, sinon aucun, sur le montant que touche une province.

En dernière analyse, la péréquation est un programme fédéral financé sur les recettes fiscales fédérales. Le gouvernement fédéral a donc toute latitude pour gérer et répartir les paiements de péréquation comme bon lui semble.

Il reste que les récents changements pourraient introduire une certaine acrimonie dans les relations fédérales-provinciales au sujet de la répartition des paiements de péréquation. Les conclusions du Groupe d'experts pourraient en large mesure contribuer à atténuer ces préoccupations, mais puisque la valeur des paiements est fixée jusqu'en 2013-2014, la répartition des fonds (et les exemptions spéciales dont bénéficient la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador) continuera de faire problème. Il y a fort à parier que certaines provinces s'estimeront défavorisées par rapport aux autres.

BIBLIOGRAPHIE

Chambre des communes, Comité permanent des finances. *L'existence, l'ampleur et l'élimination du déséquilibre fiscal*, Rapport du Sous-comité sur le déséquilibre fiscal, Ottawa, juin 2005.

Courchene, T. « Confiscatory Equalization: The Intriguing Case of Saskatchewan's Vanishing Energy Revenues », *Choices*, 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 parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2004.

Le Goff, P. *Péréquation : en attendant la formule parfaite*, PRB 04-50F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, janvier 2005.

Ministère des Finances.

- *Un nouveau cadre pour la péréquation et la formule de financement des territoires*, Ottawa, octobre 2004 (http://www.fin.gc.ca/toctf/2004/eq_tff-f.html, consulté le 21 décembre 2005).
- *Péréquation des recettes provinciales*, Deuxième estimation/Calcul final prescrit par la loi, 2004-2005, Ottawa, 12 octobre 2004, promulgué le 10 mars 2005.
- « Rapport du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires : le ministre reporte l'échéance », communiqué et document d'information, Ottawa, 8 novembre 2005 (<http://www.fin.gc.ca/news05/05-074f.html>, consulté le 21 décembre 2005).

Palmer, John. *Equalization at a Crossroads*, seconde révision, document présenté à la conférence de l'Association d'économique du Canada atlantique, Mount Allison University, Sackville (N.-B.), 15 octobre 2004 (http://www.mun.ca/harriscentre/acea_paper_second_revision_2004.pdf, consulté le 21 décembre 2005).

Province de la Nouvelle-Écosse. *Entente sur les revenus tirés des ressources extracôtières*, ministère de l'Énergie, Halifax, mars 2005 (<http://www.gov.ns.ca/energy/AbsPage.aspx?id=1251&siteid=1&lang=1>, consulté le 21 décembre 2005).

Province de la Saskatchewan.

- *Equalization Reform: A Fair Deal for Saskatchewan*, Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Regina, juin 2005 (<http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/GovernmentOfSaskatchewan.pdf>, consulté le 21 décembre 2005).
- *Saskatchewan's Strategy to Secure Fair Treatment of Energy Revenues*, document d'information, Regina, 8 novembre 2005 (<http://www.gov.sk.ca/newsrel/releases/2005/11/08-1032-attachment.pdf>, consulté le 21 décembre 2005).

Province de Terre-Neuve-et-Labrador. *Accord atlantique 2005*, St. John's, 14 février 2005 (<http://www.gov.nl.ca/atlanticaccord/fragreement.htm>, consulté le 21 décembre 2005).