

SÉNAT

SENATE

CANADA

**L'ÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL :
VERS UNE DÉMARCHE FONDÉE SUR DES PRINCIPES**

**Rapport intérimaire sur l'étude du Comité au sujet de l'équilibre fiscal entre les
divers niveaux de gouvernement du Canada**

**Comité sénatorial permanent des
finances nationales**

SEPTIÈME RAPPORT

Président

L'honorable Joseph A. Day

Vice-présidente

L'honorable Nancy Ruth

Décembre 2006

MEMBRES

L'honorable Joseph A. Day, *président*
L'honorable Nancy Ruth, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Michel Biron	*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald Comeau)
James Cowan	Grant Mitchell
Consiglio Di Nino	Lowell Murray, C.P.
Art Eggleton, C.P.	Pierrette Ringuette
Francis Fox, C.P.	William Rompkey, C.P.
*Daniel Hays (ou Joan Fraser)	Terry Stratton

*Membres d'office

En plus, les honorables sénateurs Willie Adams, Raynell Andreychuk, George Baker, C.P., Maria Chaput, Dennis Dawson, Percy Downe, Terry Mercer et Pierre Claude Nolin étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude, ou ont participé à ses travaux sur ce sujet.

Personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement :

Tara Gray
Lydia Scratch

Till Heyde
Greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Nancy Ruth, au nom de l'honorable sénateur Day, propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada;

Que le Comité dépose son rapport au plus tard le 30 juin 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Le déséquilibre fiscal vertical et le déséquilibre fiscal horizontal.....	3
Partie I : La péréquation.....	7
A. Avant 2004 : Le programme de péréquation fondé sur une formule.....	7
B. Après 2004 : Un nouveau cadre de financement de la péréquation et la formule de financement des territoires.....	9
C. Le Groupe d'experts et le Comité consultatif.....	9
D. Les grands enjeux.....	10
1. La norme provinciale.....	12
2. Le Régime fiscal représentatif et la mesure de l'assiette fiscale	13
3. Le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles.....	16
4. Rajustements en fonction des besoins en dépenses et des coûts.....	24
5. Variabilité des droits.....	25
6. Péréquation associée et transfert de points d'impôt.....	25
Partie II : La formule de financement des territoires.....	29
A. Aperçu.....	29
B. Les grands enjeux.....	30
1. Conception de la FFT.....	30
2. Ressources naturelles.....	32
3. Nunavut.....	33
Conclusion.....	35
Annexe A : Liste de recommandations.....	37
Annexe B : Témoins.....	38

L'ÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL : VERS UNE DÉMARCHE FONDÉE SUR DES PRINCIPES

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a l'intention d'apporter, au cours des quelques prochains mois, des modifications importantes aux arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces et territoires. La situation financière des provinces et des territoires est en jeu, de même que les valeurs de justice et d'égalité qui sous-tendent l'union économique et sociale du Canada.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'intéresse depuis longtemps aux arrangements fiscaux du Canada. À l'automne 2001, le Comité a examiné le programme de péréquation, le plus important programme fédéral ayant pour but de réduire les disparités fiscales entre les provinces et, en mars 2002, il a publié un rapport intitulé *L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation*.

Un certain nombre d'événements majeurs se sont produits depuis, ce qui a ravivé l'intérêt du Comité et l'a amené à se pencher de nouveau sur les arrangements fiscaux du gouvernement, en commençant par le programme de péréquation actuel. D'abord, en octobre 2004, le gouvernement fédéral a adopté *Un nouveau cadre pour la péréquation et la formule de financement des territoires* (le « nouveau cadre »). Il s'agissait d'une approche différente, qui s'écartait radicalement du programme de péréquation précédent, dont la structure était en place depuis 1967. Avec ce nouveau cadre, l'application de la formule qui servait au calcul des droits de péréquation des provinces et des territoires a été suspendue en faveur d'une dotation fixe, assujettie à un taux de croissance annuel établi dans la loi et répartie entre les bénéficiaires en fonction de données historiques et des droits antérieurs. Au même moment, le gouvernement fédéral a annoncé que les deux programmes seraient soumis à l'examen d'un groupe d'experts indépendants.

Au printemps 2006, deux rapports sont parus sur la réforme du programme de péréquation et de la formule de financement des territoires : celui du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, et celui du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, le comité nommé par le gouvernement fédéral. Ces

deux rapports sont désormais au cœur du débat public, qui fait rage au Canada sur la question des arrangements fiscaux. On s'entend généralement pour dire que le débat a monté d'un cran depuis que le gouvernement fédéral a explicitement reconnu l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada et s'est engagé, dans le Budget de mai 2006, à le corriger. À cette fin, le gouvernement a promis de remédier au déséquilibre fiscal horizontal en instituant, avant un an, un programme de péréquation et une formule de financement des territoires « renouvelés, transparents et fondés sur des principes établis »¹. Le gouvernement fédéral n'aura pas la tâche facile : la conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres des Finances, qui a eu lieu en juin 2006, a montré clairement que, si le principe de la péréquation fait l'unanimité, les provinces demeurent divisées quant à la structure que devrait avoir le programme.

La péréquation est un programme si hautement prisé par la population canadienne que son principe a été enchâssé par le Parlement dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le Comité sénatorial des finances nationales espère que l'examen de ces questions contribuera à renseigner la population en général sur cet important programme. Le Comité estime aussi que les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les territoires méritent leur part d'attention, surtout en raison de la situation particulière et des besoins urgents du plus récent des territoires du Canada : le Nunavut.

Le programme de péréquation est indissociable des autres grands programmes de transferts du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires. Le Comité se propose donc, au cours des quelques prochains mois, d'étudier d'autres aspects des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, notamment l'équilibre fiscal vertical et la question du financement municipal. Il fera rapport sur toutes ces questions au plus tard le 30 juin 2007.

Pour la présente étude, le Comité a invité tous les gouvernements provinciaux et territoriaux à lui exposer leurs vues sur la question du déséquilibre fiscal horizontal. En six semaines d'audiences, à l'automne 2006, il a entendu les ministres des Finances de Nouvelle-Écosse et du Nunavut, la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario et le trésorier

¹ Gouvernement du Canada. *Le budget en bref 2006 : Cibler les priorités*. Mai 2006. p. 14.

provincial de l'Île-du-Prince-Édouard. Le Yukon, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan lui ont fait parvenir un mémoire. Le Comité a aussi entendu des universitaires et des experts en politique publique, notamment le professeur Robin Boadway de l'Université Queen's, le professeur Michael Smart de l'Université de Toronto, le professeur Paul Boothe de l'Université de l'Alberta (ancien sous-ministre des Finances de la Saskatchewan et sous-ministre adjoint des Finances au gouvernement du Canada) et des représentants de l'*Atlantic Institute of Market Studies*.

Le Comité a longuement étudié les recommandations faites par le Comité consultatif et le Groupe d'experts, puisque le gouvernement fédéral fondera sans doute ses réformes, le cas échéant, sur les résultats de leurs travaux. Nous avons entendu le témoignage de représentants de ces deux groupes : deux membres du Groupe d'experts – le président, Al O'Brien, également ancien sous-trésorier provincial de l'Alberta, et le professeur émérite Robert Lacroix, ancien recteur de l'Université de Montréal. Il a également entendu le témoignage d'un représentant du Comité consultatif du Conseil de la fédération, le coprésident Robert Gagné, professeur aux HEC à Montréal. Enfin, le Comité a bénéficié de l'expertise de l'un de ses membres, également membre du Comité consultatif : le sénateur Lowell Murray.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL ET LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL

Au Canada, le terme *équilibre fiscal* désigne l'équilibre entre les responsabilités des divers ordres de gouvernement et leur capacité de financer les services qui découlent de ces responsabilités. Les transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces ou territoires comprennent une composante horizontale et une composante verticale et ont pour but de résoudre les deux aspects du déséquilibre fiscal² :

Le **déséquilibre fiscal vertical** correspond à l'écart entre les sources de revenus et la responsabilité de dépenser qui existe *entre* les ordres de gouvernement, c'est-à-dire entre le palier

² On fait parfois allusion à un troisième aspect de l'équilibre fiscal : le volet provincial-municipal. Le déséquilibre, à cet égard, consiste en l'incapacité croissante des municipalités de dépenser à la mesure de leurs responsabilités du fait que leur capacité d'accroître leurs revenus en augmentant les taxes et les frais d'utilisation est limitée et que les sources de revenus auxquelles elles ont accès sont assujetties à des contraintes provinciales.

fédéral et le palier provincial³. Pour corriger le déséquilibre fiscal vertical, le gouvernement fédéral a principalement recours à des transferts de fonds visant la santé, dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et des transferts visant les études postsecondaires et divers services sociaux dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Ces transferts sont assortis de conditions et comprennent un volet en espèces et le volet transfert de points d'impôts de 1977. Au cours de l'exercice 2006-2007, les provinces et territoires recevront un total de 47,5 milliards de dollars en versements de TCS et de TCPS, soit 18,9 milliards sous forme de transferts de points d'impôts et 28,6 milliards en espèces⁴. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Comité se propose d'étudier bientôt le déséquilibre fiscal vertical, mais le présent rapport porte sur la question du déséquilibre horizontal. Le Comité compte analyser le déséquilibre vertical sous divers angles, notamment les grands engagements internationaux et constitutionnels, ainsi que dans une perspective municipale et provinciale.

Le **déséquilibre fiscal horizontal** renvoie à l'écart qui existe entre les provinces et les territoires dans la capacité de générer des revenus. Le programme fédéral de péréquation, créé en 1957, est le principal outil servant à aplanir les disparités entre les provinces. L'objectif de ce programme a été enchâssé dans la Constitution canadienne en 1982 :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.
(paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*)

La formule de financement des territoires (FFT) est un transfert fédéral annuel inconditionnel consenti aux trois gouvernements territoriaux, en place depuis l'exercice financier

³ L'existence d'un déséquilibre fiscal vertical reste matière à débat. Les opposants prétendent que les provinces ont accès aux mêmes sources de revenus que le gouvernement fédéral et sont libres de fixer les taux d'imposition au niveau qu'elles désirent. Ceux qui croient en l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical invoquent à l'appui de leur thèse le radical exercice de compression budgétaire auquel le gouvernement fédéral s'est livré dans les années 1990 et les coupures dans les transferts fédéraux aux provinces qui en ont résulté.

⁴ Les transferts de points d'impôts consistent en un retrait du gouvernement du Canada du champ d'imposition pour faire place aux provinces et territoires. En 1977, le gouvernement fédéral a cédé aux provinces et territoires 13,5 % de l'impôt sur le revenu des particuliers, et 1 % de l'impôt sur les sociétés. Le gouvernement fédéral considère ces points d'impôt comme sa contribution permanente aux programmes sociaux et aux programmes de santé des provinces.

1985-1986. Bien qu'il ne soit pas mentionné dans la Constitution, il s'agit d'un programme semblable à celui de la péréquation en ce que son objectif est de donner aux territoires la possibilité d'offrir une gamme de services publics comparable à celle des provinces tout en maintenant des taux d'imposition raisonnables.

En 2006-2007, le gouvernement fédéral transférera 13,6 milliards de dollars aux provinces et aux territoires dans le cadre de ces deux programmes. Huit provinces touchent des paiements de péréquation : Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique

Tableau 1 : Droits à péréquation, 1993-1994 à 2006-2007 (en millions de dollars)

ANNÉE	T.-N.-O.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1993-1994	900	175	889	835	3 878	0	901	486	0	0	8 063
1994-1995	958	192	1 065	927	3 965	0	1 085	413	0	0	8 607
1995-1996	932	192	1 137	876	4 307	0	1 051	264	0	0	8 759
1996-1997	1 030	208	1 182	1 019	4 169	0	1 126	224	0	0	8 959
1997-1998	1 093	238	1 302	1 112	4 745	0	1 053	196	0	0	9 738
1998-1999	1 068	238	1 221	1 112	4 394	0	1 092	477	0	0	9 602
1999-2000	1 169	255	1 290	1 183	5 280	0	1 219	379	0	125	10 900
2000-2001	1 112	269	1 404	1 260	5 380	0	1 314	208	0	0	10 948
2001-2002	1 055	256	1 315	1 202	4 679	0	1 362	200	0	240	10 310
2002-2003	875	235	1 122	1 143	4 004	0	1 303	106	0	71	8 859
2003-2004	766	232	1 130	1 142	3 764	0	1 336	0	0	320	8 690
2004-2005 ¹	762	277	1 313	1 326	4 155	0	1 607	652	0	682	10 774
2005-2006	861	277	1 344	1 348	4 798	0	1 601	82	0	590	10 900
2006-2007 ²	687	291	1 386	1 451	5 539	0	1 709	13	0	459	11 535

1. Les chiffres de 2004-2005 ne comprennent pas les 150 millions supplémentaires du Budget 2004.

2. Les chiffres de 2006-2007 sont ceux du Budget 2006 et comprennent les rajustements ponctuels.

Source : Ministère des Finances

Comme certains témoins l'ont mentionné, le programme de péréquation a été caractérisé à tort comme un transfert des provinces les plus prospères aux provinces moins nanties. S'il est vrai que dans l'ensemble, le financement de la péréquation vient de provinces qui ont plus de sources de revenus, il ne s'agit pas pour autant d'un programme qui transfère explicitement l'argent d'une province vers une autre. Selon l'obligation constitutionnelle faite au gouvernement du Canada, la péréquation est un programme fédéral financé à même les impôts fédéraux perçus dans toutes les provinces. Le Comité estime que la redistribution de la richesse dans l'ensemble de la fédération est l'un des rôles fondamentaux du gouvernement fédéral.

Les paiements de péréquation et les subventions issues de la FFT sont inconditionnels; c'est-à-dire que les provinces et territoires bénéficiaires peuvent les utiliser à leur discrétion pour financer les services publics selon leurs propres priorités. Certains témoins ont des réserves quant à cette absence de conditions et quant au niveau d'équivalence des services publics offerts par les provinces. Selon les témoins de l'*Atlantic Institute of Market Studies (AIMS)*, les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation dépensent plus en services gouvernementaux que celles qui n'en reçoivent pas et sont plus endettées. Ils proposent donc de restructurer le programme de manière à encourager une saine gestion budgétaire de la part de provinces⁵. Le Comité reconnaît cependant que chaque province a ses particularités économiques et budgétaires, ce qui peut résulter en des écarts par rapport à la norme sur le plan des dépenses par habitant, des recettes, des déficits et de l'endettement. Comme les témoins nous l'ont dit, le programme de péréquation témoigne de l'engagement du gouvernement fédéral à préserver la justice et l'autonomie des provinces. Le Comité estime que les gouvernements provinciaux doivent ultimement répondre devant leurs propres résidents des choix qu'ils font en matière de services publics et d'imposition et que ces choix sont indépendants de la réforme de la péréquation. Il est possible cependant d'améliorer la reddition de comptes dans la péréquation en rendant les programmes plus transparents, ouverts et uniformes, ce dont nous parlerons plus loin.

⁵ L'AIMS propose par exemple que le calcul tienne compte de l'emploi que font les provinces des revenus tirés de l'exploitation de leurs ressources naturelles. Par exemple, si une province bénéficiaire de paiements de péréquation touche des revenus provenant de ressources naturelles et s'en sert pour rembourser sa dette, ces revenus ne devraient pas entrer dans le calcul de sa capacité fiscale. En revanche, si la province se sert de ces revenus pour financer des programmes de dépenses ordinaires, ils devraient entrer dans le calcul de la capacité fiscale de la province et être déduits de son droit à péréquation. Par ailleurs, d'autres estiment que le gouvernement fédéral encouragerait une meilleure gestion de la dette des provinces s'il payait une partie des frais de service d'une province en échange d'une réduction de ses paiements de péréquation.

PARTIE I : LA PÉRÉQUATION

A. Avant 2004 : Le programme de péréquation fondé sur une formule

Comme on l'a dit au Comité, avant les changements apportés en octobre 2004 par le nouveau cadre, les paiements de péréquation étaient calculés au moyen d'une formule régie par une loi fédérale et des règlements. La formule permettait de déterminer à la fois la valeur totale du programme et les paiements distribués aux provinces. Dans un premier temps, la formule mesurait la capacité fiscale de chaque province. Par *capacité fiscale* on entend les revenus théoriques qu'une province peut générer à partir de 33 sources – notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, la taxe de vente, la taxe foncière, et d'autres sources – en supposant un taux d'imposition ou de taxation moyen (c'est ce qu'on appelle le Régime fiscal représentatif ou RFR). Les provinces dont la capacité fiscale se situait sous la norme fixée recevaient des paiements de péréquation du gouvernement fédéral afin de ramener leur capacité fiscale à niveau. Pour établir cette norme, on faisait la moyenne des cinq provinces à « revenu moyen » : le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique⁶. Selon cette formule, la valeur totale des paiements de péréquation dépendait des écarts entre les capacités fiscales des provinces : plus les disparités étaient grandes, plus la valeur totale du programme de péréquation était élevée.

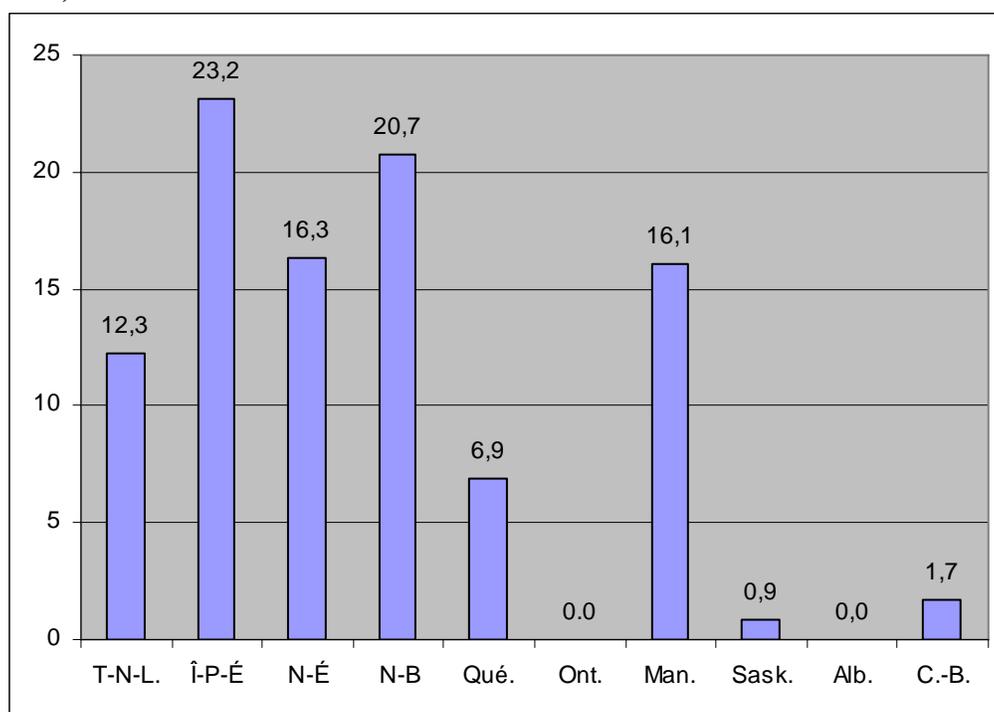
Le programme a subi de nombreuses révisions depuis sa création. On a notamment augmenté le nombre des sources de revenus utilisées pour mesurer la capacité fiscale, modifié le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles et assujetti les paiements à un plancher et un plafond. Ces rajustements ont souvent provoqué la controverse, car le moindre changement apporté à la méthode de calcul entraînait des variations énormes dans la valeur totale des paiements et dans leur distribution entre les provinces. Comme l'ont indiqué quelques témoins, dans un pays aussi divers que le Canada, où la richesse est inégalement distribuée entre les provinces et les régions, la péréquation est une importante source de revenus pour les provinces (comme l'indique le graphique 1 ci-après) et, pour certaines, la condition essentielle de leur capacité à offrir des services publics sensiblement comparables. Par exemple, les paiements

⁶ De 1967 à 1982, la capacité fiscale estimative de chaque province était comparée à la moyenne nationale, ou moyenne des dix provinces. En 1982, le gouvernement fédéral a exclu de la norme l'Alberta et les provinces de l'Atlantique, de sorte que la norme est devenue la capacité fiscale moyenne des cinq provinces qui sont restées.

de péréquation du Nouveau-Brunswick pour l'exercice 2006-2007 s'établissent à 1,45 milliard de dollars. Selon cette province, il s'agit là d'une somme supérieure à ce qu'elle perçoit tous les ans en impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises. Il est évident que sans la péréquation, les résidents de cette province pourraient être beaucoup plus fortement imposés et disposer de moins de services publics.

Il n'est donc pas étonnant qu'au fil des ans, le programme de péréquation ait fait l'objet de nombreuses critiques et qu'on ait voulu y apporter des changements. À plus forte raison récemment, lorsque l'application de la formule a causé une baisse abrupte des paiements de péréquation, sous l'effet combiné de facteurs comme la réduction des disparités fiscales entre provinces, les baisses d'impôt, et une série de révisions de données (voir le tableau 1).

Graphique 1 : La péréquation en proportion des revenus généraux des provinces (2005-2006) (p. 100)



Source : Ministère des Finances, Statistique Canada (Statistiques du secteur public, Système de gestion financière)

B. Après 2004 : Un nouveau cadre de financement de la péréquation et la formule de financement des territoires

À l'automne 2004, les premiers ministres canadiens se sont entendus sur un nouveau cadre de financement pour le programme de péréquation et la formule de financement des territoires. En conséquence, un certain nombre de changements importants ont eu lieu. Premièrement, le nouveau cadre financier a été établi. Le niveau de financement pour l'exercice 2005-2006 a été fixé à 10,9 milliards de dollars et augmentera, en vertu de la loi, à un rythme de 3,5 % par année. La formule qui servait à calculer le droit des provinces à la péréquation a été abandonnée et la distribution aux provinces est désormais fondée sur la capacité fiscale combinée à l'historique des droits.

Les témoins ont signalé que le nouveau cadre s'écarte radicalement de ce qui s'était toujours fait. La vaste majorité des témoins qui ont comparu devant le Comité ne souscrivent pas au nouveau cadre, principalement parce que la taille du programme et ses paiements ne sont plus déterminés en fonction des disparités entre les provinces. Comme l'ont dit les témoins, la péréquation n'égalise plus la capacité fiscale des provinces. Tout au contraire, ses paiements futurs sont calculés en fonction des droits passés de sorte que les provinces bénéficiaires se retrouvent à des niveaux différents de capacité fiscale.

Le Comité reconnaît que le nouveau cadre n'a été adopté par le gouvernement fédéral qu'à titre de solution temporaire. Celui-ci cherchait à répondre aux préoccupations exprimées depuis longtemps par les provinces et à instaurer une mesure de stabilité, de prévisibilité et de croissance au financement global du programme, en attendant les résultats du travail de son Groupe d'experts et l'élaboration d'une nouvelle structure, en consultation avec les provinces.

C. Le Groupe d'experts et le Comité consultatif

Comme nous l'avons dit précédemment, deux importants rapports ont été publiés cette année sur la réforme du programme canadien de péréquation. Le premier, en avril 2006, provient du Conseil de la fédération, organisme qui regroupe les chefs des dix provinces et des trois territoires. Ce rapport, intitulé *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, a été rédigé par le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal (le Comité consultatif). Le mandat du Comité consultatif était d'étudier la question du déséquilibre fiscal – vertical et

horizontal – au Canada et de faire des recommandations sur la façon d’y remédier. Le second rapport, *Pour réaliser un dessein national : remettre la péréquation sur la bonne voie*, est paru en mai 2006, publié par le Groupe d’experts du gouvernement fédéral sur la péréquation et la formule de financement des territoires (le Groupe d’experts). Le mandat du Groupe d’experts était moins large : il devait réfléchir à la façon de déterminer les paiements de péréquation (et les paiements de financement des territoires) et de les distribuer aux provinces.

Le Comité a constaté plusieurs similitudes entre les recommandations de ces deux rapports, d’une part, et entre elles et celles qu’il avait faites lui-même dans son propre rapport de mars 2002, d’autre part. Il observe aussi de nettes différences à certains égards entre les deux groupes. Les divergences se rapportent surtout au traitement réservé aux revenus tirés des ressources naturelles dans la formule de péréquation, car les conséquences en sont énormes non seulement sur le coût global du programme, mais aussi sur certains arrangements bilatéraux qui existent actuellement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Par exemple, le Comité consultatif recommande un programme qui, pour 2007-2008, prévoit le transfert de 13,8 milliards de dollars aux provinces admissibles, tandis que le Groupe d’experts recommande pour la même année de verser 12,6 milliards de dollars.

D. Les grands enjeux

La majorité des témoins appuient dans l’ensemble le programme de péréquation, mais ils éprouvent des réserves à l’endroit du nouveau cadre et de la démarche passée du gouvernement fédéral en ce qui concerne la réforme du programme. Le président du Groupe d’expert, M. O’Brien, a dit qu’au cours de ses propres consultations, le Groupe avait régulièrement entendu les témoins se plaindre d’une attitude de plus en plus improvisée face au programme de péréquation. Il a ajouté que « au cours de la dernière année, le but et l’efficacité du programme ont été remis en question, souvent en raison des préoccupations des provinces concernant le déséquilibre fiscal, tant horizontal que vertical ». Le professeur Smart a exprimé des inquiétudes semblables, lorsqu’il a témoigné : « on sent désormais une tendance à considérer les réformes des transferts comme un jeu à somme nulle dans lequel tout ce qui compte, c’est l’effet d’une réforme sur les résultats budgétaires d’une province ou d’une autre – sans considération aucune pour les principes fondamentaux, contrairement à la situation qui existait dans le passé. C’est là

un des aspects fondamentaux de la situation actuelle que nous devons considérer ». Certaines provinces bénéficiaires ont par exemple dit au Comité que si le financement du programme devenait insuffisant, les disparités de moyens entre les provinces se creuseraient, si bien qu'elles auraient de plus en plus de mal à offrir des services publics adéquats, à réduire leur endettement et à offrir un régime fiscal compétitif. Pour d'autres provinces cependant, il n'est pas nécessaire d'enrichir le programme pour atteindre les objectifs fixés dans la Constitution, et les provinces ne sont pas traitées de manière uniforme dans le nouveau cadre.

Le Comité partage plusieurs des préoccupations exprimées. Les arrangements actuels ne font pas l'affaire et les tentatives de réforme ne répondent pas à plusieurs des préoccupations sous-jacentes des provinces. Le Comité est convaincu, comme un grand nombre des témoins qu'il a entendus, qu'un retour à une approche fondée sur des principes et reposant sur une formule permettrait de résoudre les problèmes, remettrait le programme de péréquation sur la bonne voie et améliorerait la reddition de comptes.

Lors de son examen du programme, en 2002, le Comité s'était appuyé sur les cinq grands principes suivants :

1. Le programme doit être **équitable**. Le système doit prévoir une juste répartition des droits entre les provinces.
2. Les paiements de péréquation doivent être **suffisants** pour permettre aux provinces bénéficiaires de fournir des services comparables aux autres sans avoir recours à des taux d'imposition déraisonnables.
3. Il faut assurer la **pérennité** du programme.
4. Le programme doit être conçu de manière à ce que ses effets sur les autres politiques gouvernementales soient complètement **neutres**. Les changements apportés au programme ne doivent pas modifier le comportement des gouvernements, et les politiques fiscales des provinces ne doivent pas influencer sur leurs droits de péréquation.
5. Le fonctionnement du système de péréquation doit être **transparent**. Les formules et les critères doivent être aussi clairs que possible.

Le Comité estime que ces principes doivent continuer de guider toute réforme du programme de péréquation tout en reconnaissant, comme il le faisait en 2002, que des conflits entre principes directeurs peuvent obliger les décideurs à chercher l'équilibre dans la formulation de certains des éléments clés du programme. Influencé tant par le Groupe d'experts que par le

Comité consultatif, le Comité ajouterait aujourd’hui deux nouveaux principes : la **prévisibilité** et la **stabilité**. Une démarche fondée sur une formule tient automatiquement compte des fluctuations de conjoncture et des capacités fiscales relatives des provinces. Elle devrait permettre de brider les variations annuelles des paiements de péréquation sans pour autant rigidifier le programme.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral revienne à une méthode assortie d’une formule pour la péréquation, guidée par un ensemble de principes clairs.

Dans la réforme du programme de péréquation, certains enjeux font depuis longtemps l’objet d’un débat animé. Voici un résumé de ce que le Comité a entendu et de ce qu’il appuie.

1. La norme provinciale

Avant l’entrée en vigueur du nouveau cadre, en 2004, la capacité fiscale de cinq provinces (l’Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique) était la norme par rapport à laquelle toutes les provinces étaient mesurées afin de déterminer si elles étaient admissibles ou non à des paiements de péréquation. Mais la chose n’avait pas toujours été ainsi. En 1967 – quand le Régime fiscal représentatif est entré en vigueur – les dix provinces entraient dans le calcul de la norme de péréquation. Les problèmes ont commencé à se manifester fin 1970, début 1980, quand la flambée des prix du pétrole et du gaz a tout à coup donné à l’Alberta une capacité fiscale très supérieure à celle des autres provinces. En fait, les revenus du pétrole ont tellement relevé la norme nationale que toutes les autres provinces, y compris l’Ontario, devenaient soudain admissibles à des paiements de péréquation. C’est alors qu’en 1982, le gouvernement fédéral a exclu l’Alberta et les provinces de l’Atlantique du calcul de la norme.

La majorité des témoins, notamment l’Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, proposent un retour à la norme des dix provinces pour que l’approche soit fondée sur un principe d’inclusion et que le calcul de la norme témoigne réellement de la diversité fiscale des provinces. Pour certains, l’adoption d’une norme fondée sur cinq provinces a été arbitraire et coûteuse pour les provinces bénéficiaires. En proposant une norme des dix

provinces, on recommande essentiellement que la capacité fiscale des provinces bénéficiaires soit relevée au niveau de la norme nationale (qui correspond actuellement à l'Ontario). M. O'Brien a précisé que le Groupe d'experts avait ajouté deux réserves à cette recommandation, que nous traiterons plus en détail plus loin : la norme basée sur les dix provinces n'est considérée opportune que dans le contexte de l'inclusion de 50 % des recettes tirées de l'exploitation des ressources; et cette inclusion de 50 % n'est considérée opportune que dans le contexte d'un plafond fiscal appliqué aux provinces bénéficiaires. Comme l'on fait valoir les témoins, cet ensemble de recommandations permettrait de contenir le coût global du programme pour le gouvernement fédéral.

Le Comité reconnaît que le passage d'une norme fondée sur cinq provinces à une norme fondée sur dix provinces pourrait avoir pour effet d'augmenter considérablement le coût du programme, surtout dans les périodes où le prix du pétrole est élevé. Le Comité reste toutefois convaincu, comme il l'était en 2002, que la norme des dix provinces est celle qui répond le mieux au principe constitutionnel à l'origine de ce programme. La question de la capacité du gouvernement fédéral de financer un tel programme est abordée plus loin dans le présent rapport.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral revienne à la norme des dix provinces dans le calcul des droits à péréquation.

2. Le Régime fiscal représentatif et la mesure de l'assiette fiscale

Comme les témoins l'ont indiqué, les provinces auront toujours des capacités différentes de générer des revenus, du fait des taux variables d'imposition qu'elles peuvent appliquer à leurs sources de revenus. Le Régime fiscal représentatif (RFR) qui avait cours avant 2004 permettait de résoudre ce problème en distinguant toutes les sources de revenus des provinces et en appliquant à chacune le taux d'imposition moyen pratiqué dans l'ensemble des provinces, afin de mesurer sa capacité de générer des revenus. Les avantages principaux du RFR sont qu'il permet d'en arriver à une mesure plus précise de la capacité fiscale des provinces, qu'il tient compte des pratiques d'imposition en cours dans chaque province, et qu'il est plus respectueux de l'engagement constitutionnel visant des niveaux d'imposition « sensiblement comparables ». En

revanche, le Comité a appris que l'application du RFR s'est lourdement complexifiée, sans pour autant donner une mesure plus précise de la capacité fiscale des provinces.

À sa création, en 1957, le régime ne portait que sur trois sources de revenus : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés et les droits de succession; les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles n'entraient pas en ligne de compte. Peu à peu, les sources de revenus ont augmenté de sorte qu'à l'adoption du nouveau cadre, il y en avait 33. Les témoins ont expliqué que ces sources ont parfois très peu d'effet sur le calcul de la capacité fiscale provinciale et qu'en raison de la difficulté à les mesurer ou de leur extrême variabilité d'une province à l'autre, elles ne font que rendre le RFR plus compliqué à utiliser. Dans l'intérêt de la simplicité et de la transparence, et pour faciliter les calculs, M. O'Brien a signalé que le Groupe d'experts recommandait de conserver le RFR, mais en ramenant les sources de revenus à cinq : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles.

Ainsi, au lieu des 14 assiettes fiscales fondées sur les ressources naturelles de la formule précédente, on n'utiliserait plus que le revenu réel. Le Comité a appris que les revenus de ressources naturelles sont plus hétérogènes que les autres revenus fiscaux : les ressources n'ont pas toutes la même qualité ni le même coût d'extraction. Le système de redevances donne donc des revenus variables. L'utilisation des revenus réels simplifie donc les calculs et apporte une solution au problème d'en arriver à une mesure uniforme des revenus tirés des ressources naturelles. Comme le faisait remarquer le professeur Boothe : « l'utilisation des recettes réelles est une méthode de calcul beaucoup plus transparente que les méthodes auxquelles nous avons recours dans le passé et qui, avouons-le, sont fondées sur les jugements ». Mais, comme l'indiquait un autre témoin, elle créera peut-être un élément incitatif, ce qui serait contraire au principe de neutralité : il pourrait en effet arriver que les provinces décident de pratiquer un taux d'imposition moindre sur les ressources naturelles à seule fin de réduire leurs revenus réels.

Tout au long des audiences, les témoins nous ont dit de façon unanime que le RFR devait être conservé, mais les avis étaient partagés au sujet du nombre des assiettes fiscales à prendre en considération. Le Comité souscrit à l'utilisation du RFR et accueille favorablement les

simplifications proposées par le Groupe d'experts, sauf en ce qui concerne les revenus tirés des ressources naturelles. Tout en reconnaissant que les craintes entourant le facteur incitatif ne sont pas sans fondement, le Comité pense aussi que les revenus *réels* devraient remplacer les 14 assiettes fiscales fondées sur les ressources naturelles qui entrent actuellement dans la formule. Le taux d'inclusion des revenus de ressources naturelles est une question complexe dont nous traitons plus loin, et il en va de même pour la distinction entre ressources naturelles renouvelables et ressources naturelles non renouvelables.

Le Comité a appris que tant le Groupe d'experts que le Comité consultatif recommandent l'inclusion totale des taxes foncières dans le RFR. Le Groupe d'experts propose d'utiliser la méthode de la « valeur marchande stratifiée ». Comme on l'a expliqué au Comité, celle-ci consiste à regrouper dans une même « fourchette d'imposition » toutes les municipalités qui ont des valeurs immobilières semblables et à poser en hypothèse qu'elles peuvent pratiquer à peu près le même taux d'imposition moyen. En 2004, le gouvernement fédéral se proposait d'instaurer progressivement une variante de cette méthode, mais le nouveau cadre a eu préséance. Le Comité convient avec les témoins que la méthode de la valeur marchande stratifiée est valable et devrait être adoptée.

Plusieurs témoins, notamment la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, ont préconisé le maintien des frais d'utilisation parmi les assiettes fiscales prises en compte. Ces provinces estiment qu'une mesure fidèle de la capacité financière d'une province devrait faire entrer en ligne de compte toutes les sources de revenus qui y contribuent, y compris les frais d'utilisation (le même argument est employé pour réclamer la prise en compte de la totalité des revenus tirés des ressources naturelles). À leur avis, ne pas le faire serait sous-estimer la capacité financière provinciale et risquerait de creuser davantage l'écart entre les provinces. Les partisans de l'opinion contraire disent que les frais d'utilisation ne sont pas constitutifs de la capacité fiscale d'un gouvernement, mais sont plutôt pratiqués dans une optique de récupération des coûts et que seule la part qui dégage des bénéfices, s'il y en a, devrait entrer dans le calcul. Le Comité estime qu'étant donné la grande diversité des frais d'utilisation, cette mesure ne ferait qu'ajouter de la complexité au système. Autrefois, et peut-être pour ces raisons, les frais d'utilisation entraient dans le calcul dans des proportions différentes. Tout en restant

sensible aux opinions des uns et des autres, le Comité estime que dans l'intérêt de la simplicité et pour faciliter les calculs, les frais d'utilisation ne devraient pas être inclus dans la mesure de la capacité fiscale des provinces.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral conserve le Régime fiscal représentatif, mais qu'il ramène à cinq le nombre des sources de revenus qui entrent dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, soit : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles. Les revenus réels tirés des ressources naturelles devraient être utilisés. Les taxes foncières devraient être calculées selon la méthode de la valeur marchande stratifiée. Les frais d'utilisation ne devraient pas entrer en ligne de compte.

3. Le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles

L'une des questions les plus litigieuses et les plus complexes au sujet de la péréquation est le traitement des revenus tirés des ressources naturelles, qui a d'ailleurs fait l'objet de longs débats durant les audiences du Comité. Ces revenus constituent l'une des plus grandes sources de disparités entre les capacités fiscales des provinces et sont à l'origine de fluctuations considérables des paiements de péréquation. Leur inclusion intégrale dans les calculs fait beaucoup augmenter les coûts du programme. Pour ces raisons, on se demande depuis longtemps si les revenus tirés des ressources – en particulier des ressources non renouvelables – devraient être inclus ou exclus de la péréquation et, s'ils sont inclus, dans quelle mesure ils devraient l'être. Cette incertitude est reflétée dans les nombreux changements qui ont été apportés au fil des années au traitement des revenus tirés des ressources dans la formule de péréquation⁷.

Comme l'ont fait remarquer les témoins, il y a plusieurs arguments pour et contre un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles. L'un des principaux arguments en faveur de l'exclusion de ces revenus du calcul de la capacité fiscale d'une province, ou de leur inclusion à un taux partiel, découle de la propriété provinciale. En vertu de l'article 109 de la Constitution canadienne, les provinces sont propriétaires des ressources naturelles situées sur

⁷ Lorsque la péréquation a été instaurée en 1957, les revenus tirés des ressources naturelles ne faisaient pas partie des sources de revenus visées par la péréquation. En 1962, lorsqu'ils ont été inclus pour la première fois dans la péréquation, ils l'ont été à un taux de 50 % seulement. Depuis, les ressources naturelles ont été retranchées puis rajoutées, d'abord au taux de 50 %, puis à un taux de 100 %, mais uniquement après l'exclusion de l'Alberta (et de ses revenus tirés des ressources) de la norme.

leur territoire. De nombreux témoins ont fait remarquer que, parce qu'elles en sont propriétaires, les provinces devraient tirer un avantage financier net de ces ressources, *même si* elles reçoivent des paiements de péréquation. En effet, l'inclusion intégrale des revenus tirés des ressources naturelles dans les calculs de péréquation neutralise à toutes fins pratiques les avantages financiers découlant de la propriété des ressources⁸. Par conséquent, soutient-on, les provinces bénéficiaires sont peu incitées à mettre en valeur leurs ressources naturelles.

Un autre argument connexe est invoqué contre l'inclusion des ressources naturelles. Certains affirment en effet qu'elle encourage les provinces à exploiter leurs ressources naturelles de manière inefficace. D'après le professeur Smart, l'inclusion intégrale des revenus tirés des ressources revient à subventionner des taux de redevances plus élevés. Il s'ensuit que l'inclusion partielle aurait pour effet d'abaisser l'imposition des ressources naturelles par les provinces qui touchent des paiements de péréquation. Le professeur Boadway a affirmé au contraire qu'il n'y a aucune preuve historique que la péréquation intégrale a incité des provinces à restreindre la mise en valeur des ressources par des prélèvements plus élevés. Le professeur Boothe a soutenu que les gouvernements cherchent à optimiser l'emploi et non les revenus fiscaux. Le Comité est d'accord avec cette dernière affirmation et ne croit pas que les provinces seraient bien nombreuses à adopter des politiques propres à réduire la mise en valeur des ressources pour préserver leurs droits à péréquation.

L'exploitation des ressources naturelles peut obliger les provinces à assumer des coûts publics importants à toutes les étapes de la mise en valeur (par exemple, les infrastructures et, plus tard, les coûts sociaux). Certains font valoir que, afin de compenser ces coûts, les revenus ne devraient pas être inclus dans le calcul de la capacité fiscale d'une province. Cependant, comme l'ont fait observer plusieurs témoins, le problème de cet argument c'est que la mise en valeur des ressources naturelles n'est pas la seule source de revenus associée à des dépenses publiques. L'impôt sur le revenu prélevé par les provinces, par exemple, reflète les dépenses provinciales en

⁸ Conscient de ce problème, le gouvernement fédéral a mis en place en 1994 la « solution générique » pour les assiettes fiscales concentrées dans une province. La solution générique atténue les réductions des paiements de péréquation dans des situations très précises, soit lorsqu'une assiette fiscale se concentre dans une province donnée (comme c'est le cas pour certaines ressources naturelles), de sorte qu'une hausse de 1,00 \$ des revenus d'une province entraîne une réduction des paiements de péréquation de seulement 0,70 \$.

éducation et en santé, mais il figure quand même dans le calcul de la capacité fiscale des provinces.

Un argument plus convaincant qui a été présenté au Comité est que le traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles irait à l'encontre de l'engagement prévu au paragraphe 36(2). Un grand nombre de provinces et d'experts ont affirmé en effet qu'une couverture étendue des revenus constitue un important principe d'un programme de péréquation juste et équitable et qu'elle est nécessaire pour que les différences entre les capacités fiscales des diverses provinces soient prises en considération correctement. Ils ont signalé par ailleurs que le paragraphe 36(2) n'établissait aucune distinction entre les types de revenus. Le Trésorier de l'Île-du-Prince-Édouard estime que le fait de réduire la proportion des revenus tirés des ressources naturelles prise en compte dans le calcul de la capacité fiscale serait discriminatoire envers les provinces bénéficiaires qui ne possèdent pas de ressources naturelles. Le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse a ajouté : « En ce qui concerne ces recettes, nous sommes d'avis que leur exclusion de la formule de péréquation favoriserait injustement les provinces riches en ressources qui reçoivent des transferts de péréquation. Ces provinces pourraient ainsi conserver tous les avantages des recettes tirées de leurs ressources tout en tirant pleinement profit de la péréquation. En même temps, cependant, l'exclusion des recettes tirées des ressources naturelles abaisserait le potentiel fiscal moyen des provinces résultant de la péréquation et aurait, par conséquent, un impact négatif sur les provinces défavorisées en forçant celles-ci à réduire leur niveau de service en dessous de la norme nationale ou à augmenter les taxes au-dessus de cette norme ».

Ce n'est pas l'avis de toutes les provinces. La Saskatchewan indique dans son mémoire qu'elle souscrit à la suppression totale des revenus tirés des ressources naturelles non renouvelables du programme de péréquation, estimant que ce changement est nécessaire pour reconnaître « l'iniquité actuelle relative aux revenus énergétiques provinciaux ». La ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario a dit au Comité que sa province, qui ne bénéficie pas de la péréquation et possède elle-même relativement peu de ressources naturelles, souscrit à l'inclusion partielle des revenus tirés des ressources naturelles pour alléger ce que la province considère comme un fardeau fiscal injuste pour ses contribuables.

Une autre des raisons invoquées pour justifier un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles est que le gouvernement fédéral n'a pas un accès direct à l'impôt sur les revenus tirés des ressources, ce qui pourrait compromettre sa capacité de maintenir le programme lorsque les prix des ressources naturelles augmentent. Il est possible pour le gouvernement fédéral de résoudre les problèmes d'abordabilité qui se posent lorsque les prix de l'énergie augmentent en réduisant le pourcentage des revenus tirés des ressources naturelles inclus dans le calcul de la capacité fiscale. Cependant, de nombreux témoins n'étaient pas d'accord avec le principe qui sous-tend cet argument et ils ont fait remarquer que le gouvernement fédéral a un important accès à ces revenus par l'entremise de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers. En outre, comme la Nouvelle-Écosse l'a fait remarquer, la capacité du gouvernement fédéral de financer le programme pose moins problème en période d'excédents budgétaires comme c'est le cas maintenant : en 1982, le programme de péréquation représentait 8 % des revenus du gouvernement fédéral; aujourd'hui, la proportion est tombée à 5,1 %.

Le Comité a également examiné la distinction entre les ressources naturelles renouvelables et les ressources non renouvelables. La principale justification de l'exclusion partielle ou complète des ressources non renouvelables (par exemple, les mines et les gisements de produits énergétiques) est le fait que, parce que ces ressources ont une durée de vie limitée, les revenus tirés de ces sources ne représentent pas vraiment un revenu, mais plutôt le produit de la vente de biens en capital. Quelques témoins ont fait observer que la distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables n'est peut-être pas utile aux fins de la péréquation : ainsi, les gisements de pétrole et de gaz peuvent durer pendant des générations, tandis que des ressources renouvelables, comme les stocks de poissons et les forêts peuvent avoir une durée de vie économique plus courte que ce qu'on croyait par le passé.

Qui plus est, le Comité a analysé le cas particulier d'une ressource naturelle renouvelable, l'hydroélectricité. Contrairement à ceux du gaz et du pétrole qui sont essentiellement établis sur les marchés mondiaux, les prix de l'électricité sont souvent établis par les gouvernements, du fait que les provinces dotées de fortes capacités de production d'hydroélectricité ont souvent choisi d'exploiter et de distribuer ces ressources par le truchement de sociétés de la Couronne. Selon le

régime fiscal représentatif, les revenus que tirent les provinces de l'hydroélectricité font l'objet de deux assiettes fiscales : la location d'énergie hydro-électrique et les profits des sociétés de la Couronne versés aux gouvernements provinciaux. Cette approche sous-estime la capacité fiscale des provinces qui ont choisi d'exiger moins que la pleine valeur économique de l'électricité, car les profits sont directement répercutés sur les consommateurs sous forme de baisses des prix de l'énergie. Dans ce cas, les droits à péréquation seraient surestimés pour les provinces produisant beaucoup d'hydroélectricité.

Comme M. Lacroix l'a expliqué, le Groupe d'experts estime que tous les revenus tirés de ressources naturelles, comme l'hydroélectricité, devraient recevoir le même traitement. En gros, les deux anciennes assiettes fiscales seraient fusionnées, ne constituant plus qu'une assiette — mesurée par les revenus réels — comprise dans les revenus exclusivement tirés des ressources naturelles. Ainsi, les versements des sociétés d'État actives dans l'extraction et la mise en valeur de ressources, *y compris* ceux des sociétés d'hydroélectricité, seraient comptabilisés dans les revenus tirés des ressources naturelles et non dans les revenus d'entreprise de la province. Le Comité souscrit à la recommandation du Groupe d'experts.

M. Lacroix a ajouté qu'en raison de l'éclosion de nouveaux réseaux de distribution, les marchés énergétiques font désormais partie d'un marché non plus local, mais nord-américain où l'énergie excédentaire est vendue à des prix qui permettent de dégager des profits considérables. Les provinces sont donc moins incitées à abaisser les prix de leur électricité, car les gains à réaliser sont plus importants que toute perte subséquente au chapitre des droits à péréquation. Les sénateurs ont noté cependant que certaines provinces qui disposent d'une capacité de production d'énergie hydroélectrique substantielle (comme le Manitoba) continuent de pratiquer des prix inférieurs à ceux du marché sur leur propre territoire, mais vendent en revanche l'électricité qu'elles exportent à des prix bien plus élevés.

Le Comité a constaté que c'est dans leur traitement des revenus tirés des ressources naturelles que les recommandations des deux groupes d'experts divergent le plus. Les avis des témoins à ce sujet étaient partagés, même s'il faut souligner que la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-

Prince-Édouard et le Nunavut appuient l'approche du Comité consultatif, tandis que l'Ontario souscrit à la démarche du Groupe d'experts.

Le Comité consultatif recommande une approche fondée sur l'intégralité, soit une norme de 10 provinces et l'inclusion à 100 % des revenus tirés des ressources naturelles. Il croit que c'est la mesure la plus exacte et la plus équitable des disparités financières. Comme l'a expliqué M. Gagné, le Comité consultatif a examiné toutes les raisons invoquées en faveur d'un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles, mais il n'a pas pu trouver de raisons solides de les exclure. M. Gagné a ajouté que Comité consultatif est conscient des coûts accrus que représentent ses recommandations. Afin de dissiper les inquiétudes relatives à l'abordabilité, il recommande de réduire la norme établie par les recommandations ci-dessus, dans un pourcentage qui devrait être négocié entre les deux niveaux de gouvernement. La taille du programme selon les recommandations du Comité consultatif est finalement une décision politique du gouvernement fédéral, tout à fait distincte de la distribution des droits à péréquation qui serait déterminée par la formule proposée. Cette démarche a l'avantage de la transparence. La question du caractère abordable du programme peut être traitée ouvertement et débattue au Parlement et avec les provinces au lieu que le gouvernement fédéral y voie de manière unilatérale et moins transparente, par exemple par des manipulations de la formule.

Le point de départ des recommandations du Groupe d'experts est la propriété. M. O'Brien a résumé la position du Groupe d'experts : « Nous avons soupesé le principe que les provinces bénéficiaires devraient tirer un certain avantage fiscal net de la propriété des ressources et la réalité que les ressources constituent également la plus grande source de disparité entre les provinces. Nous avons conclu que 50 % des revenus réels qu'une province tire des ressources devraient être inclus dans le calcul de la capacité fiscale de cette province ». Afin de dissiper les autres inquiétudes que pourrait avoir le gouvernement fédéral au sujet de l'abordabilité, il a fait remarquer que, comme le préconise le Comité consultatif, il faudrait réduire ou accroître les droits d'un niveau égal par habitant.

Au taux d'inclusion de 50 % recommandé par le Groupe d'experts, une province bénéficiaire pourrait avoir une capacité fiscale après péréquation supérieure à celle des provinces

non bénéficiaires – ce qui serait contraire au principe de l'équité. Comme l'ont expliqué des témoins, la solution proposée par le Groupe d'experts consiste à imposer un plafond relatif aux paiements de péréquation. Aux fins de ce plafonnement, les revenus tirés des ressources d'une province seraient inclus à 100 % dans le calcul de la capacité fiscale de la province, plutôt que les 50 % servant au calcul des droits. Si la capacité fiscale d'une province après la péréquation est plus élevée que celle de la province non bénéficiaire qui affiche la moindre capacité fiscale, alors ses droits seraient plafonnés. Dans l'immédiat, le Comité a appris que cette solution réduirait les paiements destinés à deux provinces, soit la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador; d'autres provinces pourraient être touchées si leurs revenus tirés des ressources augmentaient. Des témoins du Groupe d'experts ont qualifié leurs recommandations de solution raisonnable et réalisable qui produit des résultats optimaux sous l'angle de son incidence globale sur les provinces et le gouvernement fédéral. Chaque changement proposé a été examiné dans le contexte d'un ensemble de mesures qui représentent un juste milieu entre les grands principes.

De nombreux témoins ont fait remarquer que la mise en œuvre du plafonnement fiscal recommandé par le Groupe d'experts est compliquée par l'existence d'accords atlantiques distincts avec Terre-Neuve-et-Labrador et avec la Nouvelle-Écosse⁹. En résumé, les accords atlantiques de 2005 protègent la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador à 100 % contre des réductions des paiements de péréquation découlant de l'inclusion des revenus tirés des ressources extracôtières dans le programme de péréquation.

Le Groupe d'experts considère que les accords atlantiques confèrent un avantage fiscal qui accroît la capacité fiscale de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador, et que, par conséquent, il faudrait en tenir compte dans le calcul du plafonnement. De nombreux témoins ont fait observer que l'établissement d'un plafond de ce genre qui serait conforme aux accords soulève des questions juridiques, politiques et constitutionnelles. Comme l'a affirmé le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse dans son témoignage, la province considère que les accords n'ont rien à voir avec le programme de péréquation et représentent le règlement d'un vieux différend avec le gouvernement fédéral au sujet de la propriété des ressources extracôtières. Il

⁹ Ces accords sur les revenus tirés des ressources extracôtières comprennent l'*Accord Canada-Nouvelle-Écosse de 2005 sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus* et l'*Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador de 2005 sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus*.

estime que les accords découlent de l'obligation du Canada, aux termes du paragraphe 36(1) de la Constitution, de favoriser le développement économique de toutes les régions et qu'ils sont donc semblables aux ententes fédérales-provinciales de développement économique régional qui ne sont pas prises en compte dans le système de péréquation. D'autres témoins conviennent que les accords atlantiques pourraient être considérés comme des accords distincts. Comme l'a fait remarquer le professeur Boadway, il existe des distinctions entre péréquation, développement régional et redistribution de la richesse entre les personnes; ces programmes servent tous des fins différentes.

Le Comité a évalué les arguments présentés par les provinces et les témoins à l'appui des propositions du Groupe d'experts et de celles du Comité consultatif. De nombreux membres du Comité souscrivent à la solution proposée par le Groupe d'experts dans laquelle ils voient une façon pragmatique d'aborder la réforme de la péréquation. La majorité cependant appuie la proposition du Comité consultatif de fixer à 100 % le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles, qui traduit selon eux une démarche fondée sur des principes. Ils estiment que la prise en compte intégrale des revenus est un principe important d'un programme de péréquation équitable et est nécessaire pour tenir dûment compte des différences de capacité fiscale entre les provinces. Les membres du Comité ont noté que la solution proposée par le Groupe d'experts exigerait l'imposition d'un plafond par souci d'équité envers les provinces bénéficiaires de la péréquation et les autres, ce qui pourrait être impossible compte tenu des questions qui entourent les accords atlantiques de 2005.

Le Comité est conscient du fait que plus le programme est exhaustif, plus il coûtera cher au gouvernement fédéral, éventualité qui ne fait pas le bonheur de toutes les provinces. Pour cette raison, si le gouvernement fédéral adoptait un taux d'inclusion de 100 % des recettes tirées des ressources naturelles, il devrait aussi selon nous envisager d'instituer un mécanisme de réduction des droits comme le propose le Comité consultatif.

Par ailleurs, le Comité est d'accord avec M. O'Brien et le Groupe d'experts, ainsi que d'autres experts qui ont témoigné, et il continue d'appuyer la recommandation qu'il a faite dans son rapport de 2002. Il croit que tous les revenus tirés des ressources naturelles devraient être

traités de manière équivalente, que ces ressources soient renouvelables ou non. Cela comprend les revenus générés par l'hydroélectricité. Comme on l'a dit, ce sont les revenus réels qui doivent être pris en compte.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral inclue la totalité des revenus tirés des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, sans distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables.

4. Rajustements en fonction des besoins en dépenses et des coûts

Des niveaux de services comparables peuvent nécessiter des montants différents de dépenses par habitant. Comme l'ont fait observer des témoins, les différences peuvent avoir deux causes : la première est le fait que les provinces ont des besoins de services publics différents selon leur composition démographique; la deuxième est que les provinces peuvent avoir des coûts différents pour la prestation des services publics, à cause notamment de coûts salariaux différents et de différences géographiques. Les dépenses différentes n'étaient pas prises en compte explicitement dans la formule de péréquation antérieure à 2004. D'après le professeur Boadway, il est extrêmement difficile de trouver une mesure juste des services publics comparables fournis par les provinces lorsque la qualité et les coûts de ces services sont hétérogènes. De plus, une formule fondée sur les dépenses ne serait peut-être pas acceptable pour les provinces, vu qu'elle pourrait supposer une certaine forme de centralisation et d'uniformisation. Quelques témoins ont également fait observer que les facteurs coût s'opposent : les économies d'échelle liées à la prestation de services publics dans des régions densément peuplées peuvent être neutralisées par des coûts salariaux et immobiliers plus élevés. Suivant la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, par exemple, bien que la province fasse preuve d'une grande efficience (elle arrive au dixième rang au chapitre des dépenses de programmes totales par habitant), l'administration des programmes sociaux coûte plus cher en Ontario que dans les autres provinces. Ces facteurs ont incité la plupart des observateurs, y compris notre Comité en 2002 et, récemment, le Groupe d'experts et le Comité consultatif, à ne pas recommander l'inclusion des dépenses parmi les éléments du système de péréquation.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral ne tente pas pour le moment d'intégrer au système de paiements de péréquation un mécanisme de rajustement des droits en fonction des besoins ou des coûts.

5. Variabilité des droits

La variabilité des droits est une préoccupation constante des provinces et elle est étroitement liée à la question de la norme et du traitement des revenus tirés des ressources naturelles. Avant 2004, les droits étaient calculés tous les ans et pouvaient fluctuer considérablement. De plus, la prévisibilité posait problème, puisque les droits de péréquation étaient recalculés après que de nouvelles données étaient disponibles. Une disposition plancher a été adoptée en 1982 afin de protéger les provinces contre des déclins rapides de leurs droits. Mais cela n'a pas résolu les questions fondamentales de la variabilité et de la prévisibilité des droits. Le Comité consultatif et le Groupe d'experts ont recommandé tous les deux la mise en place d'un mécanisme de lissage afin d'améliorer la prévisibilité des paiements et d'atténuer les fluctuations d'une année à l'autre. Leurs recommandations se ressemblent : utiliser une moyenne mobile sur trois ans sur toutes les assiettes de revenus, décalée de deux ans. Les témoins, notamment la plupart des provinces, souscrivent à l'adoption d'un mécanisme de lissage.

Recommandation

Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme de lissage fondé sur des moyennes mobiles sur trois ans, décalées de deux ans.

6. Péréquation associée et transfert de points d'impôt

En 1977, le gouvernement du Canada a accepté de transférer aux provinces 13,5 % de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 % de l'impôt sur le revenu des sociétés dans le cadre de la contribution du gouvernement fédéral à la santé et à l'éducation postsecondaire. Étant donné que les points d'impôt valent davantage dans certaines provinces que dans d'autres, il a convenu de les soumettre à péréquation. D'après le ministère des Finances, le montant annuel versé pour égaliser ces points d'impôt est appelé la péréquation associée, parce qu'il s'agit du montant de péréquation « associé » au transfert de points d'impôt. Les montants sont calculés et versés par l'entremise du programme de péréquation, mais ils visent à appuyer la santé et l'éducation postsecondaire et sont donc inclus dans le TCS et le TCPS. Par conséquent, les points d'impôt du

TCS/TCPS évalués à 18,9 milliards de dollars en 2006-2007 sont complétés par un paiement en espèces d'environ 1,3 milliard de dollars de péréquation associée pour les huit provinces bénéficiaires dont les revenus au titre des points d'impôt sont inférieurs à la norme des cinq provinces. La péréquation associée est également prise en considération dans le programme de péréquation, étant donné que ces montants sont calculés et versés par l'entremise du système de péréquation. Les droits de péréquation de 11,3 milliards de dollars en 2006-2007 comprennent donc également le 1,3 milliard de dollars de péréquation associée. Dans le calcul des transferts totaux, le total est rajusté pour éviter le double comptage étant donné que la péréquation associée est comprise dans la péréquation et le TCS/TCPS.

Des questions, comme le bien-fondé d'autres transferts de points d'impôt, le traitement des transferts de points d'impôt de 1977 et les problèmes conceptuels et techniques de présentation de la péréquation associée dans le système des transferts fédéraux, ont été examinées en long et en large durant les audiences. Bien qu'une analyse détaillée de ces questions dépasse la portée du présent rapport provisoire, le Comité fait remarquer qu'il se range dans l'ensemble du côté des témoins qui contestent la pratique du gouvernement fédéral de considérer les transferts de points d'impôt de 1977 comme des contributions fédérales aux programmes provinciaux. Le Comité trouve que les ajustements apportés au programme de péréquation et au TCPS/TCS en vertu de la péréquation associée sont pour le moins déroutants, qu'ils manquent de transparence, qu'ils faussent le TCPS/TCS et qu'ils nuisent au programme de péréquation en général.

De plus, comme l'ont fait observer des témoins, une conséquence de l'égalisation des points d'impôt est une variation des paiements en espèces en vertu du TCS/TCPS d'une province à l'autre. Le Comité a entendu des témoignages convaincants des provinces pour et contre les transferts par habitant et d'autres transferts de points d'impôt. La ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario a exposé la position de la province : il devrait y avoir un programme de péréquation unique et transparent hors duquel toutes les provinces devraient être sur un pied d'égalité aux fins des transferts fédéraux. À l'instar du Groupe d'experts et du Comité consultatif, le Comité convient que le programme de péréquation devrait servir

principalement à égaliser la capacité fiscale des provinces. Le Comité reporte cependant son jugement final sur ces questions à un rapport ultérieur sur le déséquilibre fiscal vertical.

PARTIE II : LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

A. Aperçu

Avant le nouveau cadre de 2004, le financement des territoires reposait sur une formule. Contrairement au programme provincial, la subvention était fondée sur l'écart entre les dépenses et la capacité fiscale des territoires et tenait compte explicitement des coûts plus élevés de la prestation des services publics dans le Nord. En octobre 2004, le gouvernement fédéral annonçait un nouveau cadre pour la FFT, qui remplaçait la méthode alors en vigueur par une enveloppe fixe de financement qui devait augmenter de 3,5 % par an. Ainsi, le montant total du financement était majoré, passant de 1,75 milliard de dollars en 2003-2004 à 1,9 milliard de dollars pour 2004-2005 et 2 milliards de dollars pour 2005-2006. Les paiements aux territoires selon la FFT en 2006-2007 illustrés au tableau 2 comprennent un rajustement en plus de l'augmentation de 3,5 %, afin de tenir compte des nouvelles données économiques et financières publiées entre le moment où les paiements ont été fixés en novembre 2005 et établis par la loi en 2006.

Tableau 2: Paiements dans le cadre de la FFT – 2006-2007 en milliers de dollars)

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Total
Régulier	505 608	739 414	824 978	2 070 000
Rajustement	311	–	1 553	1 864
Total	505 919	739 414	826 531	2 071 864
Par habitant (\$)	16 294	16 950	27 502	–

Source : Ministère des Finances, Budget 2006.

Le Comité reconnaît que la situation des trois territoires est très différente de celle du sud du Canada. Les trois territoires doivent surmonter d'énormes difficultés pour offrir des services de base à leurs résidents et ils doivent résoudre d'importants problèmes sociaux, notamment des résultats inférieurs à ceux des provinces dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les territoires possèdent des caractéristiques communes : population peu élevée et dispersée, économies en développement, infrastructure sous développée et coût de la vie élevé. Il y a aussi des différences importantes *entre* les trois territoires. Par exemple, le développement économique des Territoires du Nord-Ouest, stimulé par les mines de diamants et l'exploration pétrolière et gazière, dépasse largement celui des deux autres territoires. Ainsi, le PIB par habitant des Territoires du Nord-Ouest est actuellement supérieur à celui de l'Alberta. Le

Nunavut, le plus récent territoire du Canada, en est encore aux premières étapes de son existence en tant que territoire distinct et est confronté à des difficultés particulières auxquelles, de l'avis du Comité, il faudrait s'attaquer séparément.

Dans ce contexte, la FFT est cruciale pour les territoires qui en dépendent fortement, ainsi que des autres transferts fédéraux, pour payer les services publics essentiels. En 2005-2006, la FFT représentait environ 61 % des ressources financières du Yukon, 66 % de celles des Territoires du Nord-Ouest et 81 % de celles du Nunavut. Lorsqu'elle a été établie au milieu des années 1980, le financement qu'elle procurait était considéré suffisant pour répondre aux besoins en dépenses des territoires. Le Comité a appris que ce n'est plus le cas. Comme l'a affirmé M. O'Brien au Comité, « ce que nous avons entendu le plus souvent, c'est que le financement selon la FFT était insuffisant, compte tenu des difficultés particulières et des coûts plus élevés de la prestation des services publics dans les territoires ». Le Comité a remarqué que le Groupe d'experts a jugé la situation des territoires suffisamment urgente et importante pour consacrer un rapport distinct à la FFT intitulé, *Pour réaliser un dessein national : Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada*.

B. Les grands enjeux

1. Conception de la FFT

Le Comité convient avec les témoins qu'il y a un énorme potentiel de développement économique dans le Nord et que les territoires sont sur le point de subir des changements majeurs. Il convient également que cela ne se fera pas sans d'importants investissements de la part du gouvernement fédéral. Le Comité partage le point de vue de nombreux témoins qui estiment que les arrangements fiscaux actuels relatifs à la FFT entre le gouvernement fédéral et les territoires sont insuffisants.

Le nouveau cadre fixe une enveloppe de financement qui, suivant la loi, doit augmenter à un taux fixe, peu importe le niveau de développement économique des territoires. En plus de ce que le Comité croit être une préoccupation bien réelle au sujet de la pertinence de la FFT, le Comité convient avec les témoins que le nouveau cadre comporte des lacunes et va à l'encontre

de l'intention originale du programme de la FFT. Dans un régime de paiements qui augmentent à un taux fixe, la FFT ne reflète plus les fluctuations réelles des besoins en dépenses des territoires découlant de la croissance démographique ou de la croissance des dépenses, comme cela était prévu au départ. Le problème est particulièrement aigu au Nunavut, où le Comité a appris que la population grossit à un taux annuel de 24,5 %. Comme l'ont fait remarquer des témoins, la FFT aboutit par ailleurs à une situation à somme nulle où toute hausse de la capacité fiscale d'un territoire entraîne une réduction de sa subvention et une hausse équivalente de la subvention destinée aux deux autres territoires. Le programme ne tient donc pas compte des taux de croissance économique très différents des territoires. Le Comité convient aussi qu'il importe de mettre en œuvre un programme qui tient compte des différences très importantes entre les trois territoires.

MM. O'Brien et Lacroix ont décrit l'approche du Groupe d'experts à l'égard de la FFT. Le Groupe d'experts recommande de remplacer l'enveloppe fixe existante par une approche assortie d'une formule prévoyant l'octroi de trois subventions distinctes aux territoires afin de combler les écarts. Le Groupe d'experts recommande également de simplifier la formule et d'améliorer les mesures favorisant le développement économique en créant un bloc de revenus qui comprendrait sept des plus importantes sources de revenus à un taux d'inclusion de 70 %. De plus, il faudrait exclure les revenus tirés des ressources du calcul des sources de revenus autonomes dans la FFT. Cette mesure répondrait aux préoccupations relatives au financement adéquat de la FFT en créant de nouvelles bases de dépenses qui seraient rajustées tous les ans en fonction de la croissance démographique relative des territoires, ainsi que de la croissance des dépenses provinciales et locales. Suivant le Groupe d'experts, pour l'exercice 2007-2008, la mise en œuvre de ces recommandations coûterait 60 millions de dollars de plus que les paiements prévus en vertu du nouveau cadre.

**Tableau 3 : Comparaison de la formule du Groupe d'experts et du nouveau cadre
(en millions de \$)**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total
Formule 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

Source : *Pour réaliser un dessein national : Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada.*

Cette approche a été appuyée par le ministre des Finances du Nunavut dans son témoignage au Comité, ainsi que par le premier ministre et ministre des Finances du Yukon qui a souligné dans son mémoire que tous les premiers ministres et les ministres des Finances des provinces appuient unanimement la mise en œuvre de ces recommandations dès que possible. Le Comité appuie également sans réserve la recommandation du Groupe d'experts visant à établir une nouvelle approche de la formule de financement des territoires qui aille dans le sens de la volonté des gens du Nord de se ménager un avenir solide reposant sur l'autonomie.

Recommandation

Que le gouvernement mette en œuvre sans délai les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires qui portent expressément sur le calcul de la FFT.

2. Ressources naturelles

Dans les territoires, la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles, y compris le droit de fixer, administrer et percevoir des redevances sur ces ressources, relèvent de la compétence fédérale. Comme le Comité l'a appris, chacun des territoires est à une étape très différente des pourparlers avec le gouvernement fédéral au sujet du partage des revenus tirés des ressources. À ce jour, le Yukon est le seul qui a conclu un accord; les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources n'ont pas encore débuté au Nunavut.

D'après les témoins, une grande partie du potentiel d'autonomie et de croissance économique soutenue dans les territoires est liée à la mise en valeur des ressources naturelles. Le Comité convient avec les experts que les territoires devraient tirer un avantage financier net de la

mise en valeur des ressources. Exclure les revenus tirés des ressources du calcul des subventions de la FFT est un élément de solution. En vertu de la formule précédente, la subvention de la FFT diminuait à mesure que les revenus autonomes des territoires augmentaient¹⁰. Le Comité reconnaît également, comme les membres des deux groupes, que la mise en valeur des ressources comporte d'importants coûts, directs et indirects, et que, en l'absence de propriété de la ressource, les revenus tirés de la mise en valeur des ressources devraient compenser ces coûts. Or, les témoins ont donné de nombreux exemples du contraire, en vertu des arrangements actuels de partage des revenus avec le gouvernement fédéral. M. Gagné a affirmé être frappé par les problèmes découlant du fait que les territoires ne sont pas propriétaires de leurs ressources naturelles. Il a décrit la recommandation du Comité consultatif : que le gouvernement fédéral accélère les négociations pour conclure des ententes avec les territoires afin qu'ils deviennent les principaux bénéficiaires des revenus et des redevances tirés de ces ressources. Un autre facteur est le fait que chaque territoire a des arrangements distincts en ce qui concerne ses Premières Nations et ses peuples autochtones. Le Comité convient avec le Comité consultatif que ces arrangements et tous les arrangements futurs doivent tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones.

Recommandation

Que le gouvernement termine rapidement les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources avec les territoires et fasse de ces derniers les principaux bénéficiaires de ces revenus. Les négociations devraient tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones, y compris des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale.

3. Nunavut

Le Comité croit que le Nunavut est confronté à des problèmes particulièrement urgents qu'il faudrait tenter de résoudre par des moyens distincts. Pour situer un peu le contexte, la population du Nunavut est dispersée et isolée : 30 000 personnes vivent dans 26 petites collectivités isolées réparties sur un territoire de deux millions de kilomètres carrés (ou environ le cinquième de la masse terrestre du Canada). Le Comité a appris qu'il y a un urgent besoin de

¹⁰ Avant la mise en œuvre du nouveau cadre d'octobre 2004, le calcul de la subvention de la FFT comprenait une incitation au développement économique qui permettait aux territoires d'exclure, du calcul de leur droit au titre de la FFT, 20 % de la croissance supplémentaire de leur assiette fiscale.

logements neufs et d'infrastructures. Comme il n'y a presque pas de routes, les collectivités dépendent du transport par air et par mer. Les résultats en matière d'éducation et de santé sont les plus faibles parmi les trois territoires. Ainsi, par rapport à la moyenne nationale, l'espérance de vie moyenne est inférieure d'au moins 10 ans et les taux de suicide sont sept fois plus élevés au Nunavut.

Comme l'a déclaré le ministre des Finances du Nunavut au Comité, « le Nunavut est désavantagé depuis sa création. La première subvention au Nunavut était insuffisante pour répondre aux besoins les plus élémentaires des citoyens du Nunavut dans des domaines comme le logement, la santé, l'éducation et les infrastructures ». Le Nunavut appuie les changements à la FFT recommandés par le Groupe d'experts, mais il estime qu'ils ne suffiront pas pour répondre aux besoins et combler l'écart actuel entre le niveau des services fournis au Nunavut et ailleurs.

Le Comité est d'accord : les membres reconnaissent clairement que le Nunavut a un besoin urgent de financement supplémentaire du gouvernement du Canada. Cet appui financier aurait dû avoir été prévu et fourni au moment de la création du Nunavut. Le Comité est également frappé par le grand potentiel du Nunavut et la détermination de son gouvernement de le promouvoir et de le réaliser. Suivant le ministre des Finances du Nunavut : « Nous voulons accroître l'emploi et les revenus et réduire notre dépendance à l'égard des transferts fédéraux [...] Nous devons modifier notre dialogue qui ne sera plus axé sur la dépendance mais sur une autonomie renforcée. ». Le Comité souscrit à la recommandation du Comité consultatif voulant que le Nunavut reçoive des investissements extraordinaires du gouvernement fédéral dans les domaines du logement, de l'infrastructure et du développement économique et social. Mais il est aussi d'accord avec les témoins du Groupe d'experts et du Comité consultatif, qui ont conclu que le programme de base de la FFT devrait viser à fournir des services publics de base permanents dans le Nord et non à résoudre les problèmes particuliers du Nunavut.

Recommandation

Que le gouvernement fournisse au Nunavut des fonds suffisants pour qu'il puisse répondre à ses besoins immédiats et extraordinaires. Ce financement devrait être offert par la voie de transferts fédéraux spécifiques et non par un rajustement de la FFT et il devrait être exclu du calcul des subventions de la FFT.

CONCLUSION

Comme on l'a dit au Comité, les arrangements actuels en matière de péréquation et de financement des territoires ne sont pas efficaces. Une des principales inquiétudes est que la taille du programme de péréquation et la distribution des paiements de péréquation ne sont plus fonction des disparités d'assiette fiscale d'une province à l'autre. En outre, la formule de financement des territoires actuelle comporte des défauts et elle est incompatible avec les objectifs originaux du programme. Enfin, le Nunavut est aux prises avec des problèmes particulièrement urgents auxquels le gouvernement fédéral doit tenter de remédier indépendamment de la formule de financement des territoires.

En matière de péréquation et de financement des territoires, le Comité estime que le retour à une démarche reposant sur une formule fondée sur un ensemble de principes clair, constituerait une nette amélioration par rapport au cadre rigide actuel. Il pense que cela améliorerait la transparence et la reddition de comptes dans les accords fiscaux actuels et contribuerait à instituer un plus grand climat de coopération dans les relations intergouvernementales. La solution qu'il privilégie repose sur ces principes et a l'appui de la majorité de ses membres.

ANNEXE A :
Liste des recommandations

Le Comité recommande :

1. Que le gouvernement fédéral revienne à une méthode assortie d'une formule pour la péréquation, guidée par un ensemble de principes clairs.
2. Que le gouvernement fédéral revienne à la norme des dix provinces dans le calcul des droits à péréquation.
3. Que le gouvernement fédéral conserve le Régime fiscal représentatif, mais qu'il ramène à cinq le nombre des sources de revenus qui entrent dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, soit : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles. Les revenus réels tirés des ressources naturelles devraient être utilisés. Les taxes foncières devraient être calculées selon la méthode de la valeur marchande stratifiée. Les frais d'utilisation ne devraient pas entrer en ligne de compte.
4. Que le gouvernement fédéral inclue la totalité des revenus tirés des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, sans distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables.
5. Que le gouvernement fédéral ne tente pas pour le moment d'intégrer au système de paiements de péréquation un mécanisme de rajustement des droits en fonction des besoins ou des coûts.
6. Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme de lissage fondé sur des moyennes mobiles sur trois ans, décalées de deux ans.
7. Que le gouvernement mette en œuvre sans délai les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires qui portent expressément sur le calcul de la FFT.
8. Que le gouvernement termine rapidement les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources avec les territoires et fasse de ces derniers les principaux bénéficiaires de ces revenus. Les négociations devraient tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones, y compris des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale.
9. Que le gouvernement fournisse au Nunavut des fonds suffisants pour qu'il puisse répondre à ses besoins immédiats et extraordinaires. Ce financement devrait être offert par la voie de transferts fédéraux spécifiques et non par un rajustement de la FFT et il devrait être exclu du calcul des subventions de la FFT.

ANNEXE B :
Témoins

Le mardi 3 octobre 2006

Robin W. Boadway, professeur, Département des sciences économiques, Université Queen's

Le mardi 17 octobre 2006

Michael Smart, professeur, Département des sciences économiques, Université de Toronto

Le mercredi 18 octobre 2006

Atlantic Institute for Market Studies :

Charles Cirtwill, vice-président

Bobby O'Keefe, analyste des politiques

Le mardi 24 octobre 2006

Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales

Al O'Brien, associé, Institut d'économie publique, Université de l'Alberta

Le mardi 31 octobre 2006

Paul M. Boothe, professeur d'économie et associé, Institut d'économie publique, Université de l'Alberta

Robert Lacroix, professeur émérite, Département de sciences économiques, Université de Montréal

Le mercredi 1 novembre 2006

L'honorable David Simailak, député, ministre des Finances du Nunavut

L'honorable Mitch Murphy, député, trésorier provincial de l'Île-du-Prince-Édouard

Robert Vardy, sous-ministre délégué des Finances du Nunavut

Nigel Burns, analyste principal, relations fédérales fiscales, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

Le mardi 7 novembre 2006

L'honorable Michael Baker, député, ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse

Vicki Harnish, sous-ministre, Finances Nouvelle-Écosse

Elizabeth A. Cody, sous-ministre adjointe, Finances Nouvelle-Écosse

Le mardi 21 novembre 2006

L'honorable Marie Bountrogianni, députée, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du nouveau démocratique de l'Ontario