

# PÉRÉQUATION ET DÉSÉQUILIBRE FISCAL : D'ARGENT, DE POLITIQUE, DE TECHNICITÉ...

Vincent Defraiteur

Péréquation, déséquilibre fiscal, transferts fédéraux, partage de l'assiette fiscale, champs de compétence : les relations intergouvernementales canadiennes touchent des enjeux complexes et souvent techniques. Elles font souvent les manchettes, surtout en période électorale, mais elles sont aussi souvent mal comprises par les citoyens. Alors que les électeurs québécois se préparent à aller aux urnes et que le gouvernement fédéral s'apprête à rendre publiques ses solutions pour résoudre le déséquilibre fiscal, Vincent Defraiteur décortique le programme de péréquation et suggère qu'il pourrait servir à contenir ce déséquilibre. En dépit des critiques émises à son endroit, « la péréquation peut servir à limiter l'écart entre les revenus propres des gouvernements provinciaux et leurs dépenses, en d'autres termes, à remplir les caisses que les provinces ne peuvent remplir par elles-mêmes en raison du déséquilibre fiscal ».

Equalization, fiscal imbalance, federal transfers, dividing the tax pie, fields of jurisdiction: intergovernmental relations include complex and often technical issues. They frequently make the headlines, especially during an election, but people also often misunderstand them. As voters in Quebec get ready to go to the polls, and as the federal government prepares to make public its solutions to the fiscal imbalance, Vincent Defraiteur dissects the equalization program and suggests that the program could serve to contain the imbalance. In spite of the criticisms levelled at it, "equalization could work to limit the gap between provincial governments' revenues and expenses; in other words, to fill the coffers the provinces cannot fill themselves because of the fiscal imbalance."



**P**éréquation et déséquilibre fiscal sont deux sujets financiers largement abordés dans le débat public canadien et ce sont aussi deux questions particulièrement techniques. Il en découle que ces concepts sont généralement peu ou mal compris du plus grand nombre, d'autant qu'ils subissent souvent la simplification grossière que les discours politiques exigent.

Pourtant, ces problématiques constituent, l'une comme l'autre, des notions essentielles pour le bon fonctionnement de la fédération canadienne. La première — la péréquation — pour son fonctionnement au jour le jour ; la seconde — le déséquilibre fiscal — pour son avenir même, à défaut de clarification rapide.

À l'aube des élections québécoises au cours desquelles la question du déséquilibre fiscal risque fort d'être présente, surtout au lendemain du vote du budget à Ottawa et à la veille des élections fédérales dont nul n'ignore qu'elles ne tarderont pas, il est impératif de mettre en lumière les différences fondamentales entre la péréquation et le déséquilibre fiscal tout comme les liens qui les unissent, politiquement parlant.

**L**a péréquation est un rouage financier capital dans le bon fonctionnement d'une structure fédérale. La plupart des États fédéraux disposent donc de mécanismes péréquatifs assurant une répartition des richesses entre les entités fédérées (Allemagne, Belgique, Suisse, Australie). Ce principe est décrit par certains comme la pierre angulaire d'une fédération.

Au Canada, la péréquation est une compétence fédérale. Elle assure aux gouvernements provinciaux suffisamment de fonds pour fournir à l'ensemble des citoyens « des services publics de niveau comparable et moyennant des taux d'imposition comparables ». Ces fonds sont fournis par le gouvernement fédéral et déterminés par la formule de péréquation expliquée ci-après.

Le besoin de mécanismes péréquatifs n'est pas nouveau : on en retrouve des traces dès 1867. La péréquation est d'ailleurs considérée comme un emblème fondamental de la fédération, au même titre que l'hymne national ou...l'hiver ! Le système en vigueur actuellement date de 1982 et représente une part non négligeable du budget fédéral et des budgets des provinces récipiendaires, soit huit des dix provinces. Seules les

deux provinces les plus riches — l'Alberta et l'Ontario — ne sont pas admissibles à la péréquation.

Les trois principales caractéristiques de la péréquation sont les suivantes : les fonds versés au terme de la péréquation sont inconditionnels (à la différence des transferts) ; le but est d'atteindre des niveaux *comparables* de services publics et d'imposition et non pas des niveaux *égaux* ; la compétence en matière de péréquation est purement fédérale : les provinces ne participent donc pas à l'exercice de cette compétence.

C'est donc fort de sa liberté d'agir que le gouvernement fédéral a imaginé une formule dont il estime qu'elle lui permet de satisfaire à son obligation constitutionnelle. Cette formule implique trois étapes.

En premier lieu, le ministère fédéral des Finances établit la capacité fiscale théorique de chaque province. Il ne tient donc pas compte des revenus réellement perçus par les gouvernements, mais plutôt du potentiel de revenus, selon le régime fiscal représentatif (RFR). Ce régime prend en compte 33 impôts et sources de revenus, tels que l'impôt sur le revenu, les taxes sur le tabac, le pétrole, les jeux, etc., et détermine ainsi la capacité fiscale moyenne par habitant de chaque province.

Il existe de très grandes disparités de capacité fiscale théorique per capita entre les provinces. L'Alberta, en raison de ses revenus pétroliers, possède une capacité fiscale plus de deux fois supérieure à la province la plus pauvre, à savoir l'Île-du-Prince-Édouard. Il est frappant également de constater que les quatre provinces les plus pauvres sont les quatre provinces atlantiques, une situation constante depuis la Seconde Guerre mondiale.

La seconde étape consiste à fixer le montant estimé nécessaire aux gouvernements provinciaux afin d'assurer des services comparables. Ce montant est appelé norme de péréquation. Depuis 1982, celle-ci consiste en la moyenne des cinq provinces

moyennes. Pour le calcul de la norme, on ne tient pas compte de la plus riche — l'Alberta — et des quatre plus pauvres — les provinces atlantiques. Il reste donc les provinces dites moyennes : Manitoba, Québec, Saskatchewan, Colombie-Britannique et Ontario.

**La force du système de péréquation canadien est d'être réfléchi, cohérent et, surtout, dégagé au mieux des considérations purement politiques. Bien sûr, les tractations politiques sont présentes en amont du système il n'en reste pas moins que son application au jour le jour échappe aux marchandages financiers. Le seul élément que l'on peut éventuellement déplorer est le choix d'une norme de péréquation limitée à cinq provinces, ce qui ne se justifie plus à l'heure actuelle.**

Avant 1982, la norme de péréquation tenait compte de la moyenne des dix provinces, mais la crise pétrolière des années 1970 a eu pour effet une très forte augmentation des revenus pétroliers en Alberta et a entraîné une hausse de la norme et, donc, des droits de péréquation de toutes les provinces récipiendaires. Afin d'éviter une telle volatilité, onéreuse pour le gouvernement fédéral, celui-ci décida d'exclure l'Alberta du calcul de la norme. Mais cette exclusion devait être compensée par l'exclusion, au bas de l'échelle, des quatre provinces les plus pauvres, équivalentes à l'Alberta en termes de population. Ces dernières années, cette norme de péréquation s'élève à environ 6 200 dollars par habitant.

Enfin, aux provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la norme, Ottawa verse en espèces par habitant la différence entre la norme et la capacité fiscale provinciale. À l'heure actuelle, la somme totale avoisine les 10 milliards de dollars.

La force du système de péréquation canadien est d'être réfléchi, cohérent et, surtout, dégagé au mieux des considérations purement politiques. Bien sûr, les tractations politiques sont présentes en amont du système (dans le choix des revenus à prendre en compte pour le RFR, par exemple), il n'en reste pas moins que son application au jour le jour échappe

aux marchandages financiers. Le seul élément que l'on peut éventuellement déplorer est le choix d'une norme de péréquation limitée à cinq provinces, ce qui ne se justifie plus à l'heure actuelle.

Depuis 1982, cette formule a connu quelques aménagements afin

de corriger d'éventuels effets pervers qu'elle pouvait engendrer. Citons :

- l'instauration d'un plafond, aboli en 2002, dont le but était de limiter la croissance des transferts à celle du taux de croissance du PIB ;
- l'instauration d'un plancher dans le but de contenir les baisses des paiements de péréquation de chaque province d'une année à l'autre à un maximum de 1,6 p. 100 de la norme ;
- la solution dite générique dans les rares situations où une assiette fiscale est concentrée dans une seule province afin d'éviter que cette province détermine, par son taux d'imposition réel, la moyenne nationale sur cette source. Cette disposition vise, par exemple, le pétrole lourd de troisième degré en Saskatchewan.

Mais l'intégrité du système est mise à mal depuis plusieurs années par les accords dits parallèles. Ces accords concernent les revenus tirés des ressources naturelles. En février 2005, le premier ministre Paul Martin a conclu avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse de nouvelles ententes. Celles-ci prolongent la période de protection jusqu'en 2020 et prévoient la pleine compensation des baisses des paiements de péréquation découlant de la hausse des revenus tirés des ressources extracôtières. En d'autres termes, une augmentation de la capacité

BOÎTE 1 PRINCIPALES CRITIQUES À L'ENDROIT DU RÉGIME DE PÉRÉQUATION

- Le calcul de la formule est d'une complexité telle que les experts en la matière se comptent sur les doigts d'une main. Cette vérité est tellement manifeste que Paul Martin, alors qu'il était ministre des Finances, avait déclaré que « Le seul qui comprend la péréquation, il est mort. » Beaucoup d'intervenants plaident en conséquence pour une simplification du programme.
- La complexité du système rend le fruit de la formule fort imprévisible. Les provinces récipiendaires déplorent cette imprévisibilité, elles pour qui la péréquation représente de 3 à 27 p. 100 de leur budget, soit une marge non négligeable.
- La norme de péréquation basée sur la moyenne des cinq provinces attire les foudres de toute part. Les positions sont aujourd'hui unanimes en faveur d'un retour à la moyenne des dix.
- Le calcul de la formule au moyen du système du régime fiscal représentatif (RFR) est remis en cause par de nombreux acteurs politiques et économiques qui plaident pour le remplacement du RFR par la prise en compte d'un facteur macro-économique, tel le PIB provincial. D'autres contestent cette formule en déclarant qu'un tel critère serait trop imprécis, voire absolument pas fiable.
- D'aucuns contestent le système actuel en ce qu'il ne prend en compte que les recettes des provinces et exclut leurs besoins, tout au contraire des mécanismes péréquatifs suisses ou australiens.
- Certaines provinces remettent en cause le caractère exclusivement fédéral de la compétence en la matière et plaident donc pour un partage de la décision entre gouvernements fédéral et provinciaux.
- Les accords parallèles signés entre Ottawa et les provinces côtières sont dénoncés par tous, à l'exception des signataires, bien entendu. Ils sont perçus comme remettant en cause l'intégrité du système.

fiscale de un dollar grâce à l'exploitation des ressources naturelles ne fera plus baisser la péréquation de un dollar.

Les principales critiques émises à l'endroit du régime sont résumées dans la boîte 1.

À partir de l'an 2000, les paiements de péréquation ont commencé à diminuer après avoir culminé à 10,9 milliards de dollars. En effet, le ralentissement de l'économie ontarienne avait provoqué une réduction des disparités et, en conséquence, une réduction des paiements à effectuer aux termes de la péréquation. De plus, les pressions des provinces en vue d'une majoration de la péréquation étaient alimentées par les excédents importants que le gouvernement fédéral dégageait depuis plusieurs années et, plus globalement, par la problématique croissante du déséquilibre fiscal.

C'est pourquoi, en octobre 2004, Paul Martin présentait un « Nouveau

cadre de la péréquation » qui avait pour originalité fondamentale de fixer l'enveloppe que le gouvernement fédéral entendait désormais consacrer à la péréquation. Le montant global n'était plus dès lors le fruit de la formule décrite ci-dessus. Il fut fixé à 10 milliards de dollars pour 2004-2005 avec un taux de croissance de 3,5 p. 100 par an jusqu'en 2009-2010. Dès lors, la seule modification annuelle possible est la répartition entre les provinces. Les effets à attendre de cette nouveauté sont que, si une province additionnelle devient admissible à des paiements de péréquation, la part des autres provinces diminuera en conséquence, et inversement.

Le nouveau cadre prévoyait également un régime transitoire pendant deux ans afin de permettre au gouvernement fédéral de trouver une nouvelle formule plus prévisible, tâche ardue s'il en est. À cette fin, le gouvernement avait mandaté un groupe d'experts pour étudier la question.

Entre-temps, le gouvernement libéral est tombé et le rapport d'experts déposé en mai 2006 semble laisser indifférent le gouvernement Harper. Il est vrai que ce dernier s'est davantage prononcé sur la question du déséquilibre fiscal, alors que la péréquation avait occupé une place importante dans le Discours du Trône de Martin. En outre, le rapport du groupe d'experts lui-même ne propose pas de modification radicale du système.

Trois raisons semblent expliquer les difficultés politiques qu'éprouve le gouvernement fédéral dans l'exercice de sa compétence juridique.

Tout d'abord, la complexité même du programme. Alors que l'idée initiale était fort simple dans son principe comme dans ses modalités, ce n'est plus le cas actuellement. Beaucoup appellent à une simplification du système sans pour autant proposer un instrument qui tiendrait compte des revendications de tous. Et que faire des divers bricolages instaurés en vingt années d'expérience ? Leur suppression, si elle est souhaitable dans une optique de simplification et de respect de l'intégrité du système, susciterait d'autres controverses délicates. Pensons par exemple à l'abolition des accords parallèles conclus en 2005.

Une autre difficulté réside dans le système de partis. Au Canada, les partis sont horizontaux : il y des partis fédéraux, des partis provinciaux et des partis municipaux. Ces partis n'exercent leur fonction que sur leur entité. Même s'ils portent le même nom, ils sont organiquement distincts. Au sein de ces partis, les acteurs politiques ne cherchent donc qu'à satisfaire l'intérêt de l'entité politique dont ils sont l'émanation, au détriment éventuellement de l'échelon institutionnel voisin. Certes, les partis nationaux couvrent l'ensemble du territoire canadien, mais cela n'inclut pas la prise en compte des intérêts provinciaux. Il n'existe pas de structure partisane animée par la volonté de rencontrer l'intérêt le plus général.

Enfin, les rapports de force entre les entités ne doivent pas être négligés. La péréquation passe pour un élément

constitutif essentiel de la fédération canadienne, comme « *the glue that holds a federal state together* ». En conséquence, Ottawa ne peut pas se permettre d'agir sans prudence et sans concertation, c'est-à-dire unilatéralement. L'aspect financier est également prépondérant, autant pour le gouvernement fédéral, les provinces récipiendaires que pour l'Alberta et l'Ontario — qui contribuent au système sans en bénéficier directement. Le gouvernement fédéral doit éviter de les froisser inutilement par un exercice unilatéral de compétence qui pourrait passer pour arrogant.

**P**éréquation et déséquilibre fiscal sont deux notions fort distinctes. Leurs uniques points communs sont, peut-être, de hanter l'actualité canadienne, en particulier en période électorale, et d'être bien souvent mal comprises par les citoyens.

La péréquation est un mécanisme institutionnel qui se veut le garant d'un minimum de solidarité de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique. Elle garantit que les citoyens, parce qu'ils sont tous canadiens d'un océan à l'autre, reçoivent des services de même qualité moyennant des impôts de même grandeur. C'est le reflet d'un sentiment bien ancré d'appartenance collective. En outre, les montants financiers qui en résultent ne sont pas, directement, le fruit de discussions politiques. Si le choix des revenus pris en compte reste, bien sûr, dicté par un calcul politique, le résultat de la formule, parfois imprévisible, et son fonctionnement d'année en année sont de l'ordre arithmétique.

Le déséquilibre fiscal, au contraire, est l'objet d'un débat éminemment politique et fort récent, soutenu par les provinces et déclenché initialement par la Commission Séguin mise sur pied par le gouvernement du Québec en 2001. Il consiste à dénoncer l'étendue des capacités fiscales du gouvernement fédéral par rapport à ses responsabilités constitutionnelles. En d'autres termes, c'est prétendre que Ottawa s'autorise de

prélever 100 dollars d'impôt là où l'exercice de ses compétences lui permettrait de se contenter, par exemple, de 85 dollars. Et ce, alors que les provinces disent

**La péréquation peut donc servir à limiter l'écart entre les revenus propres des gouvernements provinciaux et leurs dépenses, en d'autres termes, à remplir les caisses que les provinces ne peuvent remplir par elles-mêmes en raison du déséquilibre fiscal. La réforme contenue dans le « Nouveau cadre » en témoigne d'ailleurs : elle fut lancée en automne 2004 alors que les provinces étaient à cran sur ... le déséquilibre fiscal.**

faire face à des compétences lourdes que leur espace fiscal ne permet pas d'assumer, ce qui provoque des déficits. En effet, si les provinces disposent d'un pouvoir fiscal, elles ne peuvent se permettre de taxer davantage, car le fardeau serait trop lourd en raison des champs fiscaux qui, disent-elles, sont d'ores et déjà occupés par le fédéral. Cette théorie est, selon elles, corroborée par les excédents budgétaires qu'Ottawa dégage depuis quelques années, ce à quoi celui-ci répond que ces surplus ne sont que le fruit d'une bonne gestion financière et que les provinces devraient, au contraire, le prendre comme exemple.

Cette problématique du déséquilibre fiscal est d'autant plus croustillant que le Parti libéral du Canada, du temps de Paul Martin et encore aujourd'hui sous Stéphane Dion, nie l'existence de ce déséquilibre, alors que les conservateurs l'ont reconnu et ont promis de le régler. Le premier ministre Harper déclarait d'ailleurs à cet égard, le 7 février dernier :

*Dans notre prochain budget, nous prendrons enfin des mesures afin de rétablir l'équilibre fiscal au Canada de façon à ce que les provinces et les territoires disposent des ressources nécessaires pour respecter leurs obligations à l'égard des Canadiennes et des Canadiens. Grâce au budget, les relations fiscales entre les gouvernements s'appuieront de nouveau sur des principes en offrant un appui et des transferts fédéraux prévisibles et à long terme.*

**N**éanmoins, si ces deux notions sont conceptuellement distinctes, elles sont liées politiquement. Il va de soi que les provinces aspirent à recevoir

plus de fonds du fédéral ; que ces moyens soient dégagés par le biais d'une augmentation des fonds de péréquation ou par un espace fiscal libéré en leur faveur par Ottawa n'y change rien.

La péréquation peut donc servir à limiter l'écart entre les revenus propres des gouvernements provinciaux et leurs dépenses, en d'autres termes, à remplir les caisses que les provinces ne peuvent remplir par elles-mêmes en raison du déséquilibre fiscal. La réforme contenue dans le « Nouveau cadre » en témoigne d'ailleurs : elle fut lancée en automne 2004 alors que les provinces étaient à cran sur ... le déséquilibre fiscal. La péréquation a donc servi de moyen politique pour contenir, pendant un temps, la question du déséquilibre fiscal.

S'il convient de rectifier les trop fréquentes confusions entre ces deux concepts, il faut aussi considérer leur complexité comme une circonstance atténuante et reconnaître que ces sujets restent souvent obscurément entremêlés, d'argent, de politique, de technicité...

En définitive, ces débats démontrent qu'une structure commune de gouvernement implique la mise en place de modes de financement appropriés et légitimes. À défaut, la cohésion des institutions risque de se voir mise en péril.

*Vincent Defraiteur est membre du Centre d'études canadiennes de l'Université Libre de Bruxelles et avocat au barreau de Bruxelles. Cet article est une version révisée d'un texte d'abord paru dans la Revue gouvernance à l'automne 2006. [www.revuegouvernance.ca](http://www.revuegouvernance.ca)*