

Le point de vue du Nouveau-Brunswick sur l'équilibre fiscal

Présentation au Comité sénatorial permanent des finances nationales

M. Victor Boudreau

Ministre des Finances du Nouveau-Brunswick

Novembre 2006

Je vous remercie de m'avoir invité à participer, au nom du gouvernement du Nouveau-Brunswick, à votre examen des déséquilibres fiscaux horizontal et vertical qui existent entre les divers paliers de gouvernement au Canada. Il s'agit d'une question très importante pour la fédération et pour le Nouveau-Brunswick.

Dans son *Pacte pour le changement*, notre gouvernement mise sur l'éducation, sur le développement économique et sur l'énergie pour accroître la compétitivité, la prospérité et la productivité du Nouveau-Brunswick. Notre but est d'atteindre l'autosuffisance d'ici 2025. Pour ce faire, nous avons besoin d'un partenariat solide avec le gouvernement fédéral. C'est le temps de faire les investissements qui assureront la croissance de notre économie et qui poseront les bases de l'autosuffisance future du Nouveau-Brunswick. Un Nouveau-Brunswick plus fort rend le Canada plus fort.

Au Canada, il existe un déséquilibre fiscal horizontal et un déséquilibre fiscal vertical entre les instances supérieures des gouvernements. L'équilibre fiscal horizontal désigne l'équilibre entre les gouvernements provinciaux et territoriaux. L'équilibre fiscal vertical désigne l'équilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

La capacité de générer des recettes à partir de l'assiette fiscale varie considérablement d'une province à l'autre. Même après l'application du Programme de péréquation, qui a été conçu pour réduire les différences, d'importantes disparités fiscales persistent. Certaines provinces sont mieux en mesure que d'autres d'offrir des services publics de qualité à des niveaux d'imposition concurrentiels. Cela témoigne du déséquilibre fiscal horizontal qui existe au sein de la fédération.

En outre, l'équilibre fiscal vertical favorise actuellement le gouvernement fédéral. Les recettes qu'il génère dépassent celles dont il a besoin pour respecter ses engagements en matière de dépenses, ce qui donne lieu chaque année à des excédents budgétaires. Cette tendance devrait se poursuivre dans l'avenir. Par ailleurs, les gouvernements provinciaux et territoriaux auront, collectivement, le défi d'équilibrer leurs budgets, surtout en raison de la hausse des coûts associés à la prestation des soins de santé et à l'éducation, des responsabilités qui relèvent des provinces.

Le gouvernement fédéral peut aborder la question de l'équilibre fiscal par différents moyens. Du point de vue du Nouveau-Brunswick, le système de transfert fédéral est le mécanisme de choix pour s'attaquer à la fois au déséquilibre fiscal horizontal et au déséquilibre fiscal vertical. Le gouvernement fédéral a la responsabilité constitutionnelle

d'assurer des règles du jeu équitables entre les provinces. Il peut aussi jouer un rôle clé pour veiller à conserver les programmes sociaux nationaux et à donner suite aux priorités grâce au système de transfert.

Le gouvernement fédéral pourrait aussi diminuer les impôts, de manière à laisser aux provinces et aux territoires la « marge fiscale » nécessaire pour augmenter leurs propres impôts. Un transfert de marge fiscale permettrait essentiellement de passer le fardeau fiscal, et la capacité fiscale, du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux, sans incidence nette sur les contribuables. Toutefois, un tel transfert pourrait aussi accentuer les disparités fiscales, car les assiettes fiscales, de même que la capacité de générer des recettes à partir de l'assiette fiscale, diffèrent considérablement d'une province à l'autre. En effet, une « réduction » de l'équilibre fiscal vertical par le biais d'un transfert de marge fiscale pourrait aggraver les déséquilibres fiscaux horizontaux au sein de la fédération. Il ne faut pas oublier non plus qu'un marché qui se mondialise de plus en plus a besoin d'une structure fiscale concurrentielle; les gouvernements cherchent à diminuer le fardeau fiscal général dans le but d'augmenter la compétitivité et la productivité. Un transfert de marge fiscale ne ferait que déplacer le fardeau fiscal.

Les accords fiscaux fédéraux-provinciaux sont des facteurs décisifs de l'équilibre fiscal horizontal et de l'équilibre fiscal vertical au sein de la fédération. Dans une fédération hautement décentralisée telle que le Canada, il faut des accords fiscaux efficaces pour réduire les déséquilibres fiscaux entre les gouvernements et contribuer à la création d'un pays plus compétitif, plus compatissant et plus dynamique. Les Canadiens et les Canadiennes, peu importe leur lieu de résidence, devraient avoir droit à des services publics et à des taux d'imposition comparables.

Les accords fiscaux en vigueur ne sont pas efficaces. Le gouvernement fédéral a reconnu la nécessité d'assurer un meilleur équilibre fiscal au sein de la fédération. Le Nouveau-Brunswick demande au gouvernement fédéral d'aborder à la fois l'équilibre fiscal horizontal et l'équilibre fiscal vertical dans le contexte de cet exercice.

Aborder l'équilibre fiscal horizontal

Du point de vue du Nouveau-Brunswick, il faut d'abord et avant tout s'attaquer au déséquilibre fiscal horizontal. Il faut surtout veiller à renforcer le Programme de péréquation de manière à ce qu'il respecte l'esprit et l'intention de l'engagement constitutionnel. Un Programme de péréquation efficace rendra les règles du jeu plus équitables entre les provinces et posera des bases solides pour d'autres programmes fédéraux-provinciaux.

Le Programme de péréquation du gouvernement fédéral est unique dans la fédération. Il est impossible de surestimer son importance. Le principe des paiements de péréquation est décrit au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 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.

Les paiements de péréquation du Nouveau-Brunswick pour 2006-2007 totalisent 1,45 milliard de dollars. Pour mettre l'importance des paiements de péréquation en perspective, cela se compare aux dépenses de la province en matière d'éducation pour 2006-2007 qui atteignent 1,3 milliard de dollars. Cette somme dépasse les impôts sur le revenu des corporations et des particuliers que le gouvernement provincial perçoit annuellement. Sans la péréquation, les impôts seraient considérablement plus élevés au Nouveau-Brunswick, et les services publics moins nombreux, ce qui aurait des effets défavorables sur la compétitivité de la province.

Les paiements de péréquation ont contribué à réduire les disparités fiscales et économiques au sein de la fédération. Au Nouveau-Brunswick, les taux d'imposition ont été maintenus ou réduits, la qualité des services publics s'est améliorée et des investissements clés ont été faits dans l'infrastructure, et ce, tout en maintenant la responsabilité financière. Le Nouveau-Brunswick est ainsi devenu plus compétitif et plus prospère, renforçant par le fait même la compétitivité et la prospérité du Canada.

Le Programme de péréquation actuel n'est toutefois pas suffisant. Les provinces comme le Nouveau-Brunswick ne sont pas en mesure d'offrir des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. D'importantes disparités fiscales persistent toujours entre les provinces. En outre, la formule actuelle du programme n'est pas viable, puisqu'elle s'écarte des fondements et des principes établis dans le passé.

Le point de vue du Nouveau-Brunswick en ce qui a trait au Programme de péréquation est clair et il ne change pas :

- le transfert de droits établis selon une formule sans plafond;
- une norme moyenne nationale;
- une couverture de 100 % des recettes, y compris les recettes tirées de l'exploitation des ressources et les ventes de produits et services (par ex. : frais d'utilisation).

Le gouvernement provincial appuie aussi l'approche du régime fiscal représentatif (RFR) pour établir les paiements de péréquation. Le RFR fournit une mesure globale et comparable de la capacité des provinces à générer les recettes nécessaires pour assurer les services publics. Ce système est fondé sur les pratiques fiscales actuelles des provinces et il constitue la mesure la plus adéquate de la capacité fiscale.

Le gouvernement provincial maintient ce point de vue depuis longtemps, et l'a énoncé dans de nombreux documents et mémoires. Ce point de vue a été appuyé à l'unanimité par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, et plusieurs autres provinces le partagent.

Avec ces changements, le Programme de péréquation respecterait l'esprit et l'intention de l'engagement constitutionnel, et le Nouveau-Brunswick pourrait faire des investissements stratégiques qui favoriseraient le développement économique et qui augmenteraient la compétitivité de la province, ce qui est essentiel pour réaliser l'objectif d'autosuffisance d'ici 2025.

Les derniers rapports du Comité consultatif du Conseil de la fédération sur le déséquilibre fiscal et du Groupe d'experts sur la péréquation réaffirment certains éléments clés du point de vue du Nouveau-Brunswick. Plus particulièrement, ils demandent un programme fondé sur les principes et établi selon une formule, une norme moyenne nationale et l'inclusion des recettes tirées de l'exploitation des ressources.

Une bonne partie du débat actuel sur les paiements de péréquation porte sur la question de savoir si les recettes tirées de l'exploitation des ressources devraient être incluses dans le programme. À l'heure actuelle, ces recettes sont incluses et, du point de vue du Nouveau-Brunswick, elles devraient l'être. Pour mettre le débat en perspective, précisons qu'un programme qui serait établi selon une formule, qui comprendrait une norme moyenne nationale et qui couvrirait 100 % des recettes tirées de l'exploitation des ressources représenterait 200 millions de dollars de plus par an pour le Nouveau-Brunswick. Par opposition, un programme qui serait établi selon une formule, qui comprendrait une norme moyenne nationale et qui couvrirait 0 % des recettes tirées de l'exploitation des ressources représenterait environ 170 millions de dollars de moins par an pour la province. Les disparités fiscales entre les provinces s'aggravaient si les ressources n'étaient pas incluses, car des provinces comme le Nouveau-Brunswick qui disposent de peu de recettes tirées de l'exploitation des ressources perdraient leurs transferts de droits à l'avantage de provinces riches en ressources, comme la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

Le raisonnement sur lequel repose le point de vue du Nouveau-Brunswick sur les paiements de péréquation peut être résumé comme suit :

Transferts de droits établis selon une formule sans plafond

- Les transferts de droits devraient être établis selon une formule et ne pas être fixés par la loi.
- La capacité fiscale des provinces par habitant devrait être relevée au même niveau après les paiements de péréquation.
- Un plafond sert à limiter les transferts de droits, ce qui va à l'encontre de l'esprit et l'intention de l'engagement constitutionnel en limitant la capacité de réaliser l'objectif fondamental du programme.
- Lorsqu'un plafond est appliqué, les provinces ne sont plus relevées au niveau de la norme désignée, ce qui a pour effet d'accentuer les disparités fiscales que le programme est destiné à réduire.
- L'une des façons d'alléger les coûts du programme sans imposer de plafond sur les transferts de droits consiste à utiliser une moyenne mobile d'un nombre d'années à l'intérieur du programme.

Norme moyenne nationale

- Une norme moyenne nationale fait mieux ressortir le niveau des disparités fiscales à l'intérieur du pays.
- Une norme moyenne nationale est plus révélatrice d'un niveau « sensiblement comparable » que la norme actuelle du programme.

Couverture complète des recettes

- La couverture complète des recettes est un principe important d'un programme de péréquation juste et équitable.
- La couverture complète des recettes est nécessaire pour s'assurer que les différentes capacités fiscales des provinces, et les disparités qui en découlent, sont adéquatement représentées.
- Les recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles sont parmi les plus importantes sources de disparités fiscales entre les provinces; l'exclusion des recettes tirées de l'exploitation des ressources aggraverait davantage les disparités fiscales entre les provinces, éloignant davantage le Programme de péréquation de son objectif constitutionnel.
- Les recettes tirées de la vente de produits et services servent à appuyer la prestation des services gouvernementaux; l'exclusion de ces recettes aurait pour effet de sous-estimer la capacité fiscale des provinces et à accentuer les disparités fiscales entre les provinces.
- Si certaines recettes sont exclues du Programme de péréquation, la capacité fiscale des provinces par habitant ne sera pas relevée au même niveau après les paiements de péréquation.

Aborder l'équilibre fiscal vertical

Le Nouveau-Brunswick est d'avis que, en plus d'assurer l'équilibre fiscal horizontal par l'entremise du Programme de péréquation, il faut aussi voir à l'équilibre fiscal vertical. Le Nouveau-Brunswick appuie l'utilisation soutenue du système de transfert fédéral pour créer cet équilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Avec l'introduction du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux en 1996-1997, les provinces et les territoires ont subi une réduction majeure des transferts du gouvernement fédéral en matière de programmes sociaux. Les transferts en matière de santé ont été rétablis depuis. Il reste cependant un important manque à gagner pour ce qui est du financement fédéral de l'éducation postsecondaire et des services sociaux par l'intermédiaire du Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

La part du financement fédéral des dépenses provinciales-territoriales en matière de soins de santé, d'éducation postsecondaire et de services sociaux a considérablement diminué, malgré de récentes injections de fonds dans les soins de santé. Même si les transferts de fonds ont augmenté, ils n'augmentent pas à la même allure que les coûts. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, la contribution fédérale provenant du Transfert canadien en matière de santé, du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et

des accords connexes équivaut maintenant à 23 %, ce qui représente une diminution par rapport à un taux de 29 % il y a moins de vingt ans. À défaut de transferts plus adéquats en matière de programmes sociaux, cette part risque de s'amincir davantage. Pour mettre la question en perspective, précisons que le gouvernement fédéral était un partenaire à part égale des programmes d'assurance-maladie, d'assurance-hospitalisation, d'éducation postsecondaire, d'aide sociale et de services sociaux lorsque ces programmes d'importance nationale ont été créés et qu'il partageait le coût des dépenses admissibles.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont signalé l'importance de l'éducation postsecondaire et de l'acquisition de nouvelles compétences pour créer une économie plus compétitive et plus dynamique. L'éducation est un point majeur de la stratégie du Nouveau-Brunswick pour progresser vers une plus grande autosuffisance.

Le Nouveau-Brunswick demande au gouvernement fédéral de rétablir la valeur du transfert de fonds du Transfert canadien en matière de programmes sociaux au niveau de 1994-1995, à un coût d'environ 2,2 milliards de dollars, et de l'augmenter par la suite selon un facteur de progression convenable. Les provinces et les territoires disposeraient de fonds supplémentaires pour l'éducation postsecondaire et les services sociaux. Ils ont besoin aussi de fonds supplémentaires pour l'acquisition de nouvelles compétences qui permettraient de répondre aux besoins actuels et futurs en main-d'oeuvre.

Il est essentiel d'investir dans l'infrastructure stratégique pour accroître la compétitivité et la productivité. Tous les gouvernements font face au défi d'entretenir l'infrastructure en place tout en investissant dans l'infrastructure stratégique. Les soins de santé, l'éducation, le transport, la communication et l'infrastructure écologique sont tous des éléments qui contribuent à donner un avantage concurrentiel au Canada. De concert avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle clé pour répondre aux besoins du Canada en matière d'infrastructure.

Le gouvernement fédéral doit reconnaître que la capacité fiscale inégale des provinces et des territoires les empêche d'entreprendre des projets d'infrastructure stratégiques. Un renforcement concret du Programme de péréquation allégerait cette difficulté.

Favoriser un partenariat plus solide

La fédération canadienne repose sur le partenariat depuis ses débuts. Toutes les régions du pays ont profité de ce partenariat. Notre réseau de programmes sociaux est issu de ce partenariat. Notre infrastructure est issue de ce partenariat. Notre niveau de vie est issu de ce partenariat.

Le gouvernement fédéral, tout comme les provinces et les territoires, reconnaît la nécessité d'améliorer le système actuel d'accords fiscaux et de rétablir l'équilibre fiscal au sein de la fédération. Nous avons la possibilité de redresser la situation.

Nous avons la possibilité de renforcer le Programme de péréquation pour qu'il réponde à son objectif constitutionnel. Du point de vue du Nouveau-Brunswick, la meilleure façon de réaliser cet objectif consiste à offrir un programme qui est établi selon une formule, qui comprend une norme moyenne nationale et qui couvre toutes les recettes. Un tel programme favorisera la compétitivité des provinces les moins riches et celle de l'ensemble du Canada.

Nous avons aussi la possibilité de faire de nouveaux investissements efficaces dans l'éducation postsecondaire et dans l'infrastructure dans le but d'accroître la compétitivité du Nouveau-Brunswick et du Canada sur le marché mondial.

Le temps est venu pour un dialogue fructueux entre les instances fédérales, provinciales et territoriales afin de trouver une solution qui aura à cœur l'intérêt du pays et qui permettra aux provinces et aux territoires de contribuer à la croissance, à la prospérité et à la compétitivité soutenues du Canada.