

**Mémoire présenté au
Comité sénatorial permanent des finances nationales
concernant le Programme de péréquation**

**M. Peter Mesheau
Ministre des Finances
Gouvernement du Nouveau-Brunswick**

Le 17 octobre 2001

Monsieur le président et membres du Comité, je suis très heureux d'avoir l'occasion de me présenter ce soir devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant une question très importante pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick et pour les Néo-Brunswickois ainsi que pour l'ensemble des Canadiens. Il s'agit de la péréquation. Plus précisément, je veux vous parler du Programme de péréquation et du rôle important qu'il joue au sein de la fédération.

Il est encourageant de constater que ce Comité reconnaît l'importance de la péréquation pour la fédération, et entreprend une étude d'efficacité de la politique actuelle sur la péréquation et des améliorations qui pourraient y être apportées, afin d'assurer que les gouvernements provinciaux ont suffisamment de revenus pour offrir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le Programme de péréquation a reçu beaucoup d'attention dans les médias et dans les milieux universitaires récemment. Cette attention qui lui est accordée reflète non seulement son importance mais suppose aussi que le moment est venu de réexaminer le programme et son efficacité pour résoudre les inégalités fiscales.

Le 28 septembre, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a déposé un document de travail public intitulé *Déséquilibre fiscal et péréquation : Point de vue du Nouveau-Brunswick*, que je vous présente aujourd'hui. Ce document a pour but d'accroître la sensibilisation au déséquilibre fiscal qui existe au pays, à l'importance du Programme de péréquation pour régler ce déséquilibre et au point de vue du Nouveau-Brunswick sur ces questions. Il constitue l'objet de ma présence ici aujourd'hui également.

Il importe de reconnaître qu'il existe au Canada un déséquilibre fiscal horizontal et un déséquilibre fiscal vertical entre les gouvernements. Même si le but principal de ma présence ici aujourd'hui est d'aborder la question du déséquilibre fiscal horizontal au sein de la fédération, il y a lieu d'expliquer un peu le contexte du déséquilibre vertical.

Il y a déséquilibre fiscal vertical quand la distribution des sources de recettes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ne correspond pas à la répartition des responsabilités en matière de dépenses. Le déséquilibre fiscal vertical au Canada favorise le gouvernement fédéral.

Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) appuie les principaux programmes sociaux provinciaux, y compris les services de soins de santé, l'enseignement postsecondaire et les services sociaux, et constitue le principal organisme dans la fédération pour résoudre le déséquilibre fiscal vertical.

L'adoption du TCSPS en 1996-1997 a été accompagnée d'une réduction importante des paiements de transfert fédéraux pour appuyer ces principaux programmes. Ces réductions ont accru le déséquilibre fiscal vertical en réduisant les recettes des gouvernements provinciaux à un moment où les coûts des soins de santé en particulier

font l'objet de pressions considérables. Malgré les derniers réinvestissements fédéraux importants dans le TCSPS, les transferts de fonds fédéraux pour appuyer les programmes sociaux provinciaux n'ont pas encore atteint les niveaux de 1994-1995. Les coûts des programmes provinciaux ont aussi augmenté considérablement au cours de cette période et cette hausse se maintiendra.

On prévoit que le déséquilibre fiscal vertical s'élargira à l'avenir. Le gouvernement fédéral devrait continuer de réaliser des excédents accrus au cours des années, alors que les provinces auront de la difficulté à équilibrer leur budget, compte tenu particulièrement des pressions accrues exercées sur le système des soins de santé maintenant et à l'avenir. Si d'autres fonds ne sont pas injectés, la part fédérale du financement des dépenses provinciales dans ces secteurs de programme continuera de diminuer, ce qui minera davantage le partenariat fédéral-provincial qui existe depuis l'avènement des principaux programmes sociaux.

Le déséquilibre fiscal entre les provinces est tout aussi important, sinon plus important. Il y a un déséquilibre fiscal horizontal lorsque les ressources fiscales sont distribuées de façon inégale entre les provinces et les territoires. En l'absence d'une forme quelconque de péréquation, les charges fiscales seront plus lourdes ou les niveaux de services publics seront moins élevés pour les résidents des provinces ayant des capacités fiscales relativement faibles (c.-à-d. capacité à générer des revenus) que pour ceux des provinces ayant une plus forte capacité à générer des revenus.

L'importance du principe de la péréquation est signalée par son inclusion dans l'article 36(2) de la Constitution qui précise ce qui suit :

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.

Depuis sa mise en œuvre en 1957, le Programme de péréquation a été une pierre angulaire des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux et est devenu un élément essentiel de notre fédération. Le rapport du vérificateur général du Canada de 1997 réaffirme que la péréquation est une caractéristique vitale et l'une des grandes réussites de la fédération canadienne.

Le Programme de péréquation est le principal mécanisme dans la fédération pour régler le déséquilibre fiscal entre les provinces. Le Programme de péréquation aborde le cœur même de l'engagement constitutionnel. Le but du Programme de péréquation est de relever, à une norme établie, la capacité de générer des recettes par habitant des provinces moins nanties. Ce programme permet aux provinces d'assurer à leurs résidents les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Afin de tenir des discussions éclairées sur le Programme de péréquation et son bien-fondé, il importe de préciser certaines conceptions erronées :

- D'abord, le principe de la péréquation est appuyé par tous les gouvernements au Canada et non pas uniquement par certains gouvernements. En fait, tous les premiers ministres ont demandé, aussi récemment que le mois d'août, que le Programme de péréquation soit renforcé.
- Deuxièmement, les paiements de péréquation sont versés à partir du trésor fédéral, auquel les contribuables canadiens de toutes les provinces et de tous les territoires contribuent. Ce n'est pas un transfert des provinces mieux nanties aux provinces moins nanties.
- Troisièmement, sept provinces reçoivent actuellement des paiements de péréquation, et non pas uniquement les provinces de l'Atlantique. Par le passé, toutes les provinces sauf l'Ontario ont reçu des paiements de péréquation.
- Quatrièmement, le but principal de la péréquation est de réduire les inégalités fiscales entre les provinces, non pas les disparités économiques, bien que le programme ait sans doute contribué à réduire ces écarts également.
- Cinquièmement, le maintien d'un régime fiscal compétitif fait partie du régime de transferts fédéraux. L'engagement constitutionnel fait allusion aux services publics non seulement à un niveau de qualité sensiblement comparable mais aussi à un niveau de fiscalité comparable.
- Enfin, la péréquation n'atténue pas l'intérêt des provinces à mettre en place des mesures visant à stimuler leur développement économique. La péréquation fournit un soutien important qui permet aux économies provinciales de devenir plus concurrentielles. Les gouvernements visent une expansion économique accrue et une plus grande autosuffisance, sans égard au Programme de péréquation.

Tous les gouvernements au Canada reconnaissent l'importance d'une économie concurrentielle, entre les provinces et à l'échelon international. La compétitivité exige des taux d'imposition moins élevés, des services publics de qualité, un filet de sécurité sociale et une forte responsabilité fiscale. Le Programme de péréquation est un outil essentiel dont les provinces moins nanties ont besoin pour atteindre ces objectifs et évoluer vers une plus grande autosuffisance.

Je serais mal avisé d'affirmer aujourd'hui que le Programme de péréquation ne rétrécit pas de façon importante les disparités fiscales. Il les réduit effectivement. Sans la péréquation, le Nouveau-Brunswick n'aurait pas la capacité d'assurer à ses résidents les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité comparables à celui des autres régions du pays. Voici certains éléments qui expliquent quelque peu l'importance du Programme de péréquation pour le Nouveau-Brunswick :

- En 2001-2002, les recettes de la péréquation pour le Nouveau-Brunswick sont évaluées à 1,2 milliard de dollars, ou à 24 p. 100 des recettes budgétaires.
- Pour ce qui est de la prestation des services publics, les recettes de la péréquation représentent plus de 90 p. 100 des dépenses budgétaires brutes pour le ministère de la

Santé et du Mieux-être, et dépassent les dépenses budgétaires brutes cumulatives pour l'éducation, l'enseignement postsecondaire et les transports.

- Du point de vue des recettes, les recettes de la péréquation dépassent l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés combiné.

Sans la péréquation, les résidents du Nouveau-Brunswick recevraient beaucoup moins de soins de santé, de services d'éducation et autres que les Canadiens qui habitent dans d'autres provinces, et feraient face à un fardeau fiscal beaucoup plus lourd.

Si la péréquation contribue, en effet, à réduire les inégalités fiscales, la capacité ou non des provinces, après la péréquation, d'offrir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables suscite de nombreux débats.

En 2001-2002, la capacité fiscale par habitant du Nouveau-Brunswick, à partir des recettes de provenance interne, est de 4 313 \$. Après la péréquation, la capacité fiscale par habitant du Nouveau-Brunswick augmente au niveau de la norme de programme de 5 879 \$, comme c'est le cas pour les autres provinces bénéficiaires. Ce montant se traduit par un paiement de péréquation de 1 566 \$ par habitant pour le Nouveau-Brunswick. Il ne s'agit pas d'argent de poche. Toutefois, cela est-il suffisant pour assurer le respect de l'engagement constitutionnel?

Une des mesures les plus complètes est la capacité fiscale relative. Malgré le rétrécissement des inégalités fiscales, grâce à la péréquation, d'importantes inégalités persistent toujours dans la capacité fiscale relative, et ces inégalités se sont accrues au cours des dernières années.

Après la péréquation, la capacité de générer des recettes du Nouveau-Brunswick, par rapport à la moyenne nationale, n'est que de 91 p. 100 en 2001-2002. Par rapport aux provinces mieux nanties de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, cela représente 87 p. 100, et par rapport à l'Alberta, 63 p. 100.

Les provinces moins nanties éprouvent encore de la difficulté à offrir des niveaux comparables de services publics tout en maintenant une compétitivité fiscale par rapport aux provinces mieux nanties. Cette situation n'a jamais été aussi apparente que dans le contexte actuel. Les régimes d'impôt sur le revenu des particuliers et les taux de l'impôt sur le revenu des sociétés en général adoptés par l'Alberta et l'Ontario, et les investissements importants effectués par l'Alberta dans les soins de santé dans son dernier budget, sont des exemples des mesures dont l'adoption comporterait un coût considérable pour une province comme le Nouveau-Brunswick.

Même après la péréquation, les provinces moins bien nanties n'ont pas nécessairement la capacité de maintenir un régime fiscal concurrentiel, ou d'entreprendre des mesures en matière de dépenses semblables, dans leur cadre fiscal actuel ou sans modifier considérablement leurs politiques fiscales.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick pense fermement que le Programme de péréquation doit être amélioré afin que la situation soit mieux équilibrée entre les provinces.

L'importance du Programme de péréquation pour le Nouveau-Brunswick a été clairement établie par l'adoption de la Motion 89 en mai 2001 par tous les membres de l'Assemblée législative. Cette motion, déposée par l'honorable Bernard Lord, premier ministre du Nouveau-Brunswick, demandait au gouvernement du Canada de rehausser le Programme de péréquation actuel et d'abolir le plafond sur les paiements de péréquation, pour respecter son mandat constitutionnel.

Le Nouveau-Brunswick et d'autres provinces et territoires ont identifié trois améliorations précises qui rétréciraient davantage les inégalités fiscales et renforceraient le Programme de péréquation. Il s'agit de l'abolition permanente du plafond sur les paiements de péréquation, du rétablissement d'une norme moyenne nationale et d'un éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation.

Abolition permanente du plafond sur la péréquation

Le plafond du Programme de péréquation a été adopté en 1982-1983 comme une mesure d'abordabilité fédérale. Depuis sa mise en œuvre, le plafond a été appliqué à quatre exercices financiers, ce qui a entraîné un coût total pour les provinces touchant des paiements de péréquation de 3 milliards de dollars. Le plafond a coûté au Nouveau-Brunswick près de 200 millions de dollars. Il est fort probable que le plafond s'appliquera à l'année 2000-2001 et peut-être aux années à venir.

Lorsque le plafond est appliqué, les provinces bénéficiaires reçoivent des paiements inférieurs au montant qui avait été calculé selon la formule. Les droits de péréquation calculés selon la formule sont réduits au niveau du plafond sur une base par habitant. Par conséquent, les provinces qui touchent des paiements de péréquation ne reçoivent plus un montant établi au niveau de la norme du programme, ce qui élargit les inégalités fiscales que la formule devait réduire. Essentiellement, le plafond sert de retenue sur les droits de péréquation.

En avril 2001, cinq ministres des finances provinciaux, y compris mon collègue, l'ancien ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, Norman Betts, ont présenté des mémoires au Comité permanent des finances de la Chambre des communes concernant le plafond de la péréquation, et ont demandé qu'il soit aboli.

Les dirigeants provinciaux et territoriaux ont demandé au gouvernement fédéral d'abolir le plafond de façon permanente, plus récemment à la Conférence annuelle des premiers ministres de 2001, qui se tenait à Victoria, en Colombie-Britannique.

En principe, le gouvernement du Nouveau-Brunswick pense que le plafond de la péréquation va à l'encontre de l'esprit et de l'objet de l'engagement constitutionnel

envers la péréquation, en limitant la capacité du programme d'atteindre son objectif fondamental. Il estime que ce plafond devrait être aboli de façon permanente.

Norme moyenne nationale

Le renouvellement de la péréquation en 1982 a été suivi d'un changement fondamental dans la conception du programme, dont le passage de la norme moyenne nationale (NMN) à la norme représentative des cinq provinces. Le transfert à la norme représentative des cinq provinces a eu pour effet de soustraire de la norme la province la plus riche, l'Alberta, en plus des quatre provinces de l'Atlantique.

Par conséquent, la norme utilisée pour établir la péréquation des provinces bénéficiaires a été réduite considérablement. Depuis la mise en œuvre de la norme des cinq provinces, les provinces bénéficiaires ont soutenu que la norme inférieure a soulevé des préoccupations concernant la suffisance des montants de péréquation.

Une norme moyenne nationale est une mesure plus exacte des inégalités fiscales qui existent dans l'ensemble du pays, parce qu'elle tient compte de la capacité fiscale des dix provinces de la fédération. De plus, une moyenne nationale peut être perçue comme un meilleur indicateur des références à « sensiblement comparables » au paragraphe 36(2) de la Constitution. L'adoption d'une norme moyenne nationale augmenterait l'équité horizontale et l'efficacité, en rétrécissant davantage les inégalités fiscales qui persistent après le Programme de péréquation actuel.

Actuellement, la péréquation des provinces bénéficiaires est établie par rapport à la capacité de générer des revenus par habitant selon la norme du programme de 5 879 \$. Par contre, la capacité de générer des revenus par habitant selon la moyenne nationale, avant la péréquation, est de 6 097 \$, soit une différence de 218 \$ par habitant par rapport à la norme du programme actuel. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, cela représente un manque à gagner de 165 millions de dollars pour l'année financière 2001-2002.

Au cours de la période de 1982-1983 à 2001-2002, le coût différentiel annuel moyen du passage à une norme moyenne nationale est de 1,6 milliard de dollars. Sur une base cumulative, la norme actuelle a entraîné un déficit dépassant 31 milliards de dollars au cours de cette période, par rapport aux montants qu'une norme moyenne nationale aurait fourni. Pour le Nouveau-Brunswick, cela se traduit par une perte de revenus de 1,8 milliard de dollars.

Le Nouveau-Brunswick reconnaît que le coût actuel de la norme moyenne nationale suscite des préoccupations concernant l'abordabilité. Les ministres provinciaux et territoriaux des finances ont trouvé des solutions qui règlent les problèmes de stabilité et d'abordabilité associés à l'adoption d'une norme moyenne nationale. Les premiers ministres ont demandé au ministre des Finances d'examiner ces solutions de façon plus approfondie.

Toutefois, la province estime fermement qu'une norme moyenne nationale est plus représentative des inégalités fiscales dans l'ensemble du pays et plus conforme à l'esprit de l'engagement constitutionnel que la norme actuelle. Le passage à une norme moyenne nationale assurerait que les résidents des provinces bénéficiaires reçoivent des niveaux plus véritablement nationaux de services de soins de santé et d'autres services publics, à des niveaux de fiscalité comparables.

Éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation

Un principe inhérent du Programme de péréquation est celui de l'éventail exhaustif des recettes assujetties à la péréquation. Depuis la mise en œuvre du Programme de péréquation en 1957, l'éventail des recettes a été élargi pour inclure la plupart des revenus autonomes locaux des provinces.

La mesure qui a été entreprise par le gouvernement fédéral dans le cadre du renouvellement du programme de 1999 est d'un intérêt particulier. Le gouvernement fédéral a alors annoncé qu'il assujettissait à la péréquation, seulement 50 p. 100 des divers revenus provinciaux et locaux. Ainsi, pour calculer les droits de péréquation, seulement 50 p. 100 de ces recettes doivent être incluses dans la formule. Cette mesure est mise en œuvre progressivement au cours de la période de renouvellement de cinq ans.

En conséquence, les droits de péréquation ont été réduits. Les provinces bénéficiaires ne sont pas entièrement compensées pour les inégalités fiscales de cette source de revenu. Il est prévu que cette mesure coûtera aux provinces bénéficiaires 230 millions de dollars en 2001-2002, le coût pour le Nouveau-Brunswick étant de 25 millions de dollars. Si cette mesure était mise en œuvre intégralement en 2001-2002, il en coûterait aux provinces bénéficiaires 384 millions de dollars, et au Nouveau-Brunswick 42 millions de dollars.

Le Nouveau-Brunswick croit fermement que l'éventail exhaustif des recettes est un principe fondamental d'un Programme de péréquation efficace pour que les inégalités fiscales générales entre les provinces résultant des différentes sources de revenus soient intégrées au cadre du programme.

En terminant, j'aimerais remercier le Comité de m'avoir permis de me présenter aujourd'hui. Le principe de la péréquation est accepté et reconnu dans l'ensemble du Canada, et est fondamental pour assurer que les Canadiens, où qu'ils habitent, aient droit aux services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Le Programme de péréquation nous fournit un mécanisme pour régler les déséquilibres fiscaux horizontaux considérables qui continuent de persister dans la fédération. Il faut renforcer le programme et non pas en faire une refonte complète. L'abolition du plafond, l'adoption d'une norme moyenne nationale et le rétablissement de l'éventail des recettes assujetties à la péréquation réduiraient davantage les inégalités fiscales entre les provinces et permettraient de mieux respecter l'engagement constitutionnel.

Merci.