

# Une décennie après le rapport Séguin

## Quel avenir pour la péréquation?

Marcelin Joanis  
(Université de Sherbrooke, GRÉDI et CIRANO)

Congrès de l'ASDEQ  
Québec, 24 mai 2013

# La Commission sur le déséquilibre fiscal (CDF)

- Dépôt du « rapport Séguin » le 7 mars 2002
- Principales recommandations
  - DF vertical: abolition des transferts sociaux (aujourd'hui TCS et TCPS) et remplacement par un transfert d'espace fiscal (IRP ou TPS)
  - DF horizontal: divers changements à la péréquation
  - Diverses modifications au contexte institutionnel des arrangements financiers intergouvernementaux: réduction de l'arbitraire fédéral

# Certaines recommandations de la CDF

Recommandation	Mise en place?
Abolition des transferts sociaux	Non
Stratégie commune avec les autres provinces	Oui Comité du Conseil de la fédération (CCDF, 2006)
<b><i>Recommandations concernant la péréquation</i></b>	
Norme des dix	Oui (2007)
Élimination des dispositions « plafond » et « plancher »	Non De telles dispositions sont toujours en vigueur
Respect intégral du RFR: inclusion de toutes les sources de revenus (nouvelles approche pour les impôts fonciers et inclusion des frais d'utilisation)	Non (partiellement) Adoption d'un RFR à 5 assiettes, nouvelle approche pour les impôts fonciers, exclusion des frais d'utilisation et exclusion partielle des revenus tirés des ressources (2007)
Aucune modification de méthodologie ou données entre deux renouvellements quinquennaux	Non Ottawa continue à imposer unilatéralement les arrangements financiers intergouvernementaux

# L'enjeu des ressources naturelles

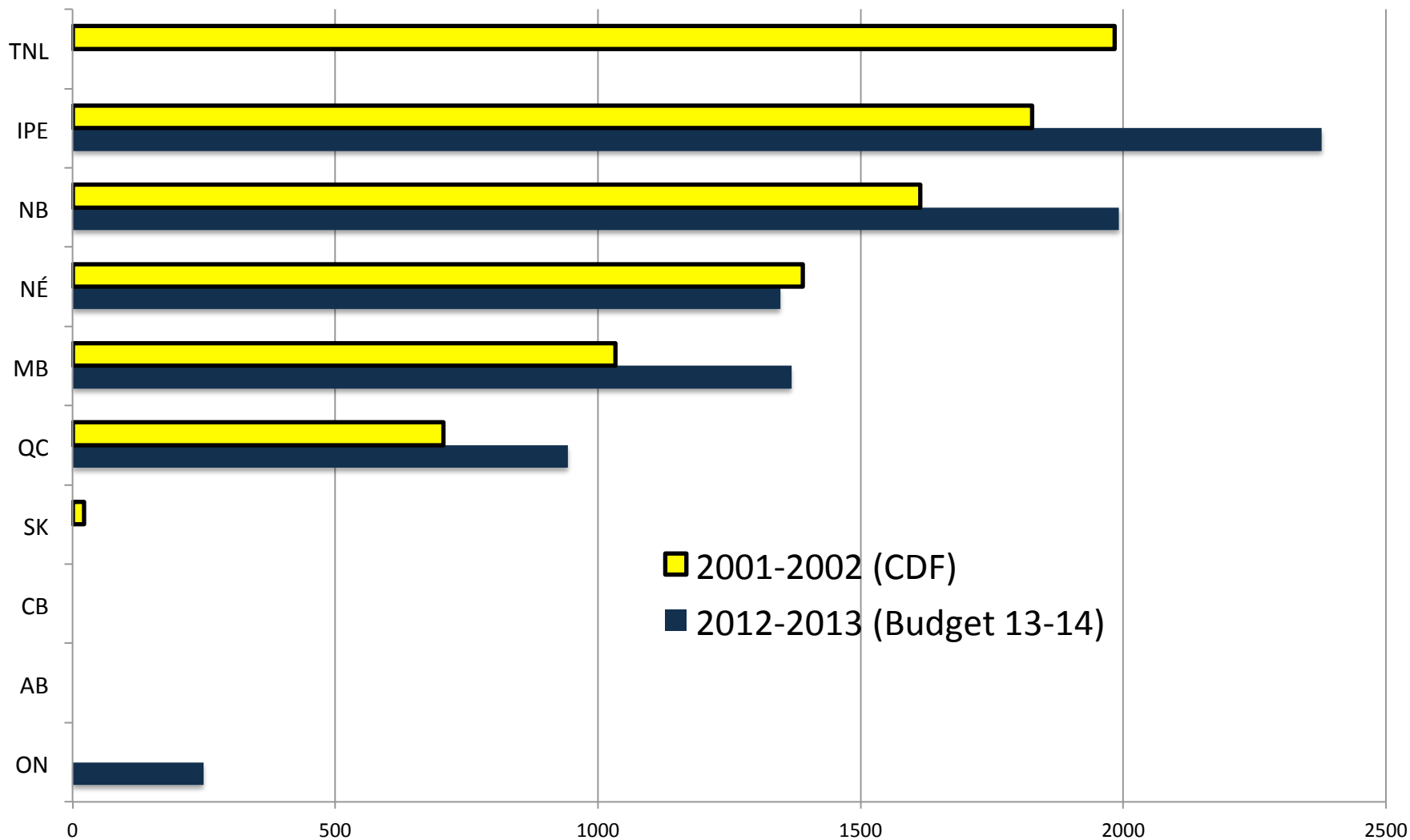
- À toutes fins utiles absent du rapport de la CDF
- Exception: analyse des accords atlantiques sur les hydrocarbures extracôtiers (TN 1985 et NÉ 1986)
  - Principe: protéger les revenus tirés des hydrocarbures extracôtiers jusqu'à ce que ces provinces aient amélioré de façon marquée leur situation économique
  - Application: TN et NÉ conservent 100% des revenus tirés des ressources extracôtières (dans la mesure où elles reçoivent de la péréquation)

# Position de la Commission sur les accords atlantiques

« La Commission est d'avis que ces solutions *ad hoc* posent des problèmes d'équité entre les provinces bénéficiaires et vont à l'encontre de l'esprit même du programme qui compense les disparités relatives entre les provinces. »

(Respect intégral du RFR)

# Évolution des paiements de péréquation per capita depuis 2002



# Depuis 2002: l'émergence de l'enjeu des ressources naturelles

- Terre-Neuve a montré qu'il est possible, grâce aux ressources naturelles, de passer du statut de province « pauvre » à celui de province « riche »
- Les revenus des ressources ont eu tendance à
  - Accroître le déséquilibre fiscal horizontal
  - Créer des pressions à la hausse sur le coût du programme de péréquation pour le gouvernement fédéral, dont il cherche à s'isoler au maximum

# Jalons importants depuis 2002

- Annonce fédérale de 2004
  - Enveloppe fixe (plafond), indexation à 3,5%
  - Abandon du fonctionnement traditionnel du programme (en vigueur depuis 1982)
- 2005: renouvellement des accords atlantiques
- 2006: Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération (CCDF) et Comité O'Brien du gouvernement fédéral
- Annonce fédérale de 2007
  - Nouvelle formule, basée sur rapport O'Brien
- Annonce fédérale de 2008
  - Introduction de nouveaux plafonds



# Rapport O'Brien (2006)

- Simplifier le RFR: réduire de 33 à 5 le nombre d'assiettes, dont les ressources naturelles
- Norme des 10
- Réduire le taux d'inclusion des revenus de ressources naturelles à 50%
  - Certains prônent 0% car les ressources appartiennent aux provinces selon la Constitution
  - Certains prônent 100% (ex. CCDF) pour respecter intégralement le principe du RFR (défendu par CDF)
  - D'autres proposent divers taux intermédiaires

# Budget fédéral de 2007

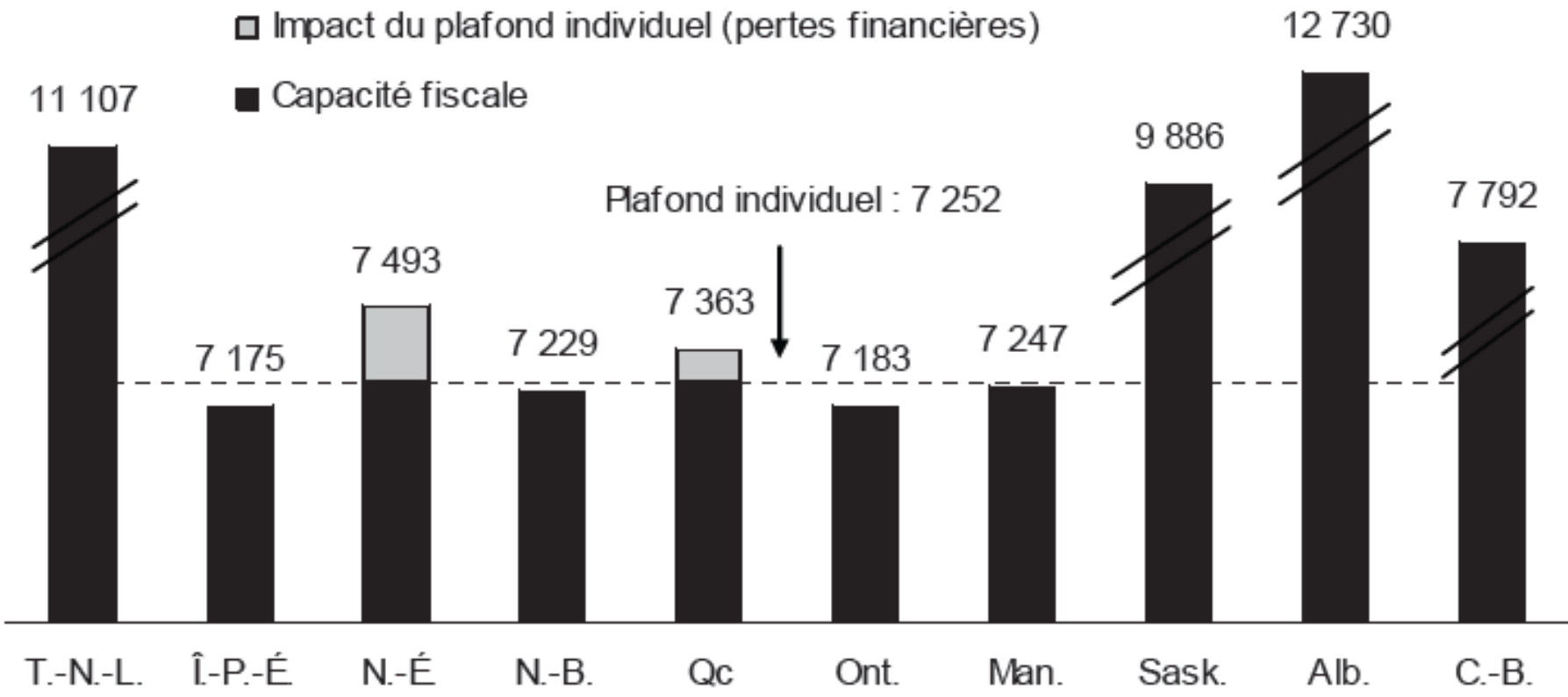
- Les provinces reçoivent désormais le plus élevé des montants découlant d'une formule basée sur
  - Un taux d'inclusion de 50%
  - Un taux d'inclusion de 0%
- Arguments invoqués
  - Inciter davantage les provinces productrices de ressources à exploiter ces ressources (réduire la récupération fiscale)
  - Considérations liées à la volatilité de ces revenus
  - Respecter l'engagement électoral du Parti conservateur d'exclure totalement les revenus de ressources naturelles non renouvelables du calcul de la péréquation

# Annonce fédérale de novembre 2008

- Annonce unilatérale par Ottawa de nouveaux plafonds à la péréquation
  - Plafond individuel: une province bénéficiaire ne peut être plus « riche » que la *moyenne* des provinces bénéficiaires de péréquation.
  - Plafond PIB: moyenne mobile 3 ans de la croissance du PIB nominal canadien
- Le plafond individuel affecte le QC et la NÉ en raison des revenus tirés des ressources naturelles

GRAPHIQUE E.5

**Capacité fiscale et impact du plafond individuel<sup>(1)</sup> – 2012-2013**  
 (en dollars par habitant)



(1) Sont inclus 100 % des revenus tirés des ressources naturelles et la protection découlant des ententes extracôtières.

Source : Ministère des Finances du Canada.

Source: Budget du Québec 2013-2014.

# Demands actuelles du Québec (Budget 2013-14)

- Abolition du plafond PIB et des plafonds individuels, pour un retour à la formule de 2007
  - Entre-temps, maintien des paiements de protection, qui évitent que les transferts reçus par une province ne baissent d'une année à l'autre
- Même traitement pour les activités de transport et de distribution d'Hydro One et d'Hydro-Québec (à l'assiette de l'IRS)
- ***Ces demandes vont dans le sens des recommandations de la CDF***

# Constats

- Le programme actuel de péréquation s'apparente davantage à un bricolage qu'à un programme guidé par le principe constitutionnel d'égalisation des capacités fiscales
  - Maintien des accords atlantiques
  - Généralisation de l'esprit de ces accords par l'exclusion partielle des ressources naturelles
  - Plafonds et planchers
  - Unilatéralisme fédéral dans la gestion du programme
- On a même plutôt régressé depuis 2002

# Un arbitrage continuuel entre 3 objectifs (1)

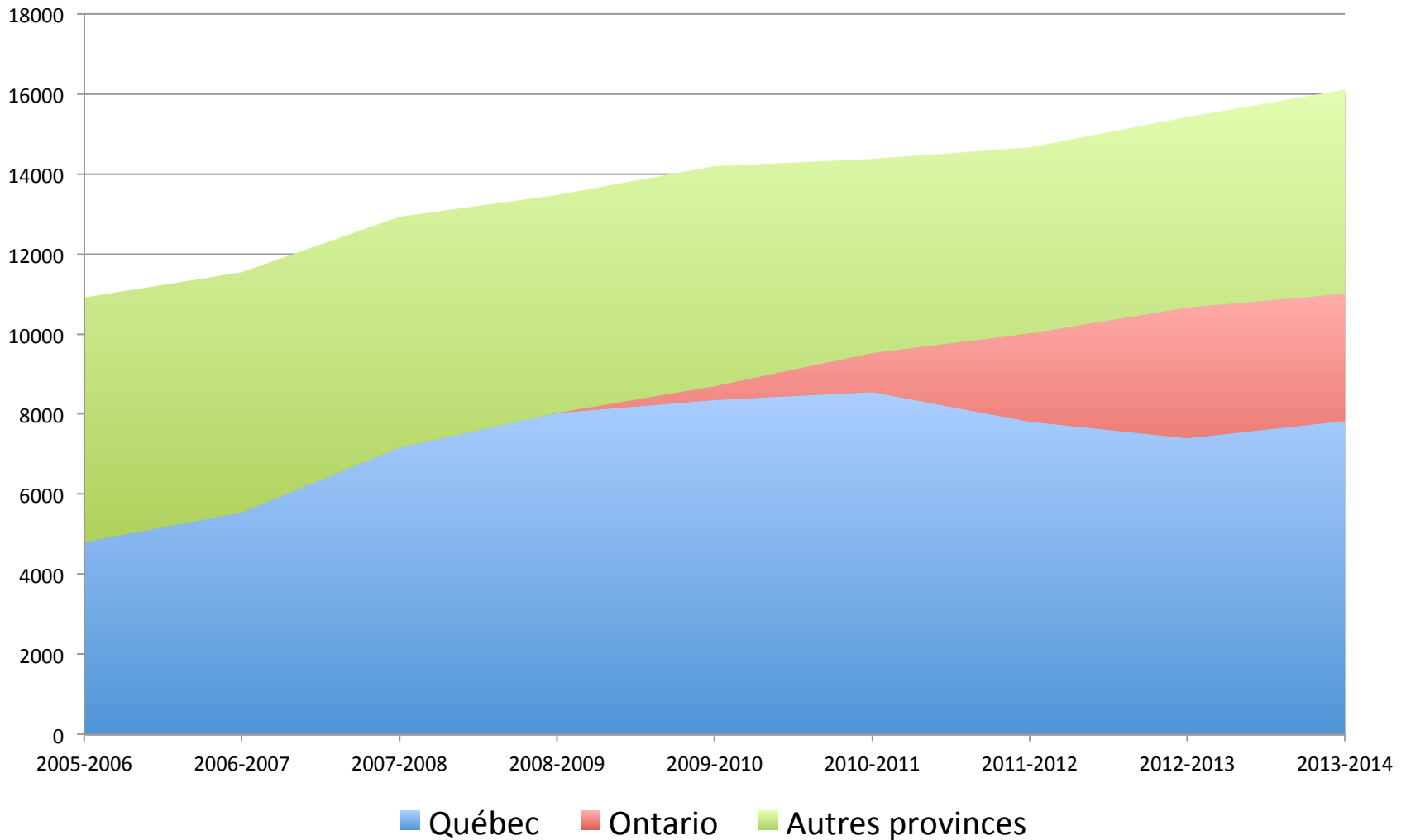
1. Respect de l'objectif constitutionnel du programme
  - Milite contre un traitement préférentiel des revenus de ressources naturelles
2. Acceptabilité politique du programme
  - Limite la redistribution des revenus de ressources naturelles, notamment dans l'Ouest
3. Respect de la contrainte budgétaire fédérale
  - Limite la redistribution lorsque les écarts de capacité fiscale deviennent trop élevés

# Un arbitrage continuuel entre 3 objectifs (2)

- Le 3<sup>e</sup> objectif a dominé les choix du fédéral au cours de la dernière décennie
- Les choix fédéraux sont aussi compatibles avec le 2<sup>e</sup> objectif
  - Le programme sert de plus en plus à financer le Canada central
  - Déplacement vers l'Ouest du centre de gravité de la politique fédérale
- Le respect du 1<sup>er</sup> objectif (le plus fondamental) s'effrite

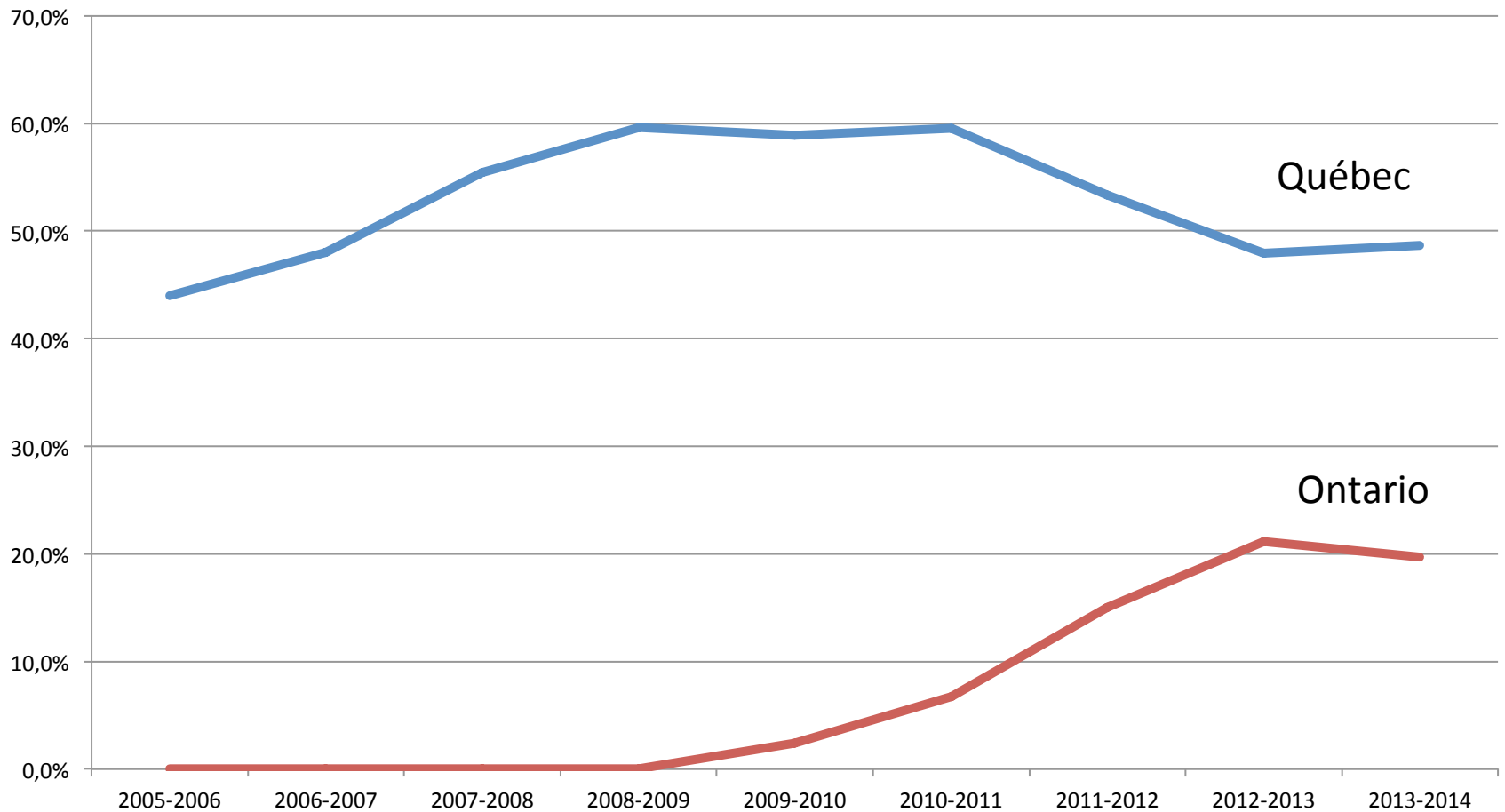


# Répartition de l'enveloppe totale (millions \$)



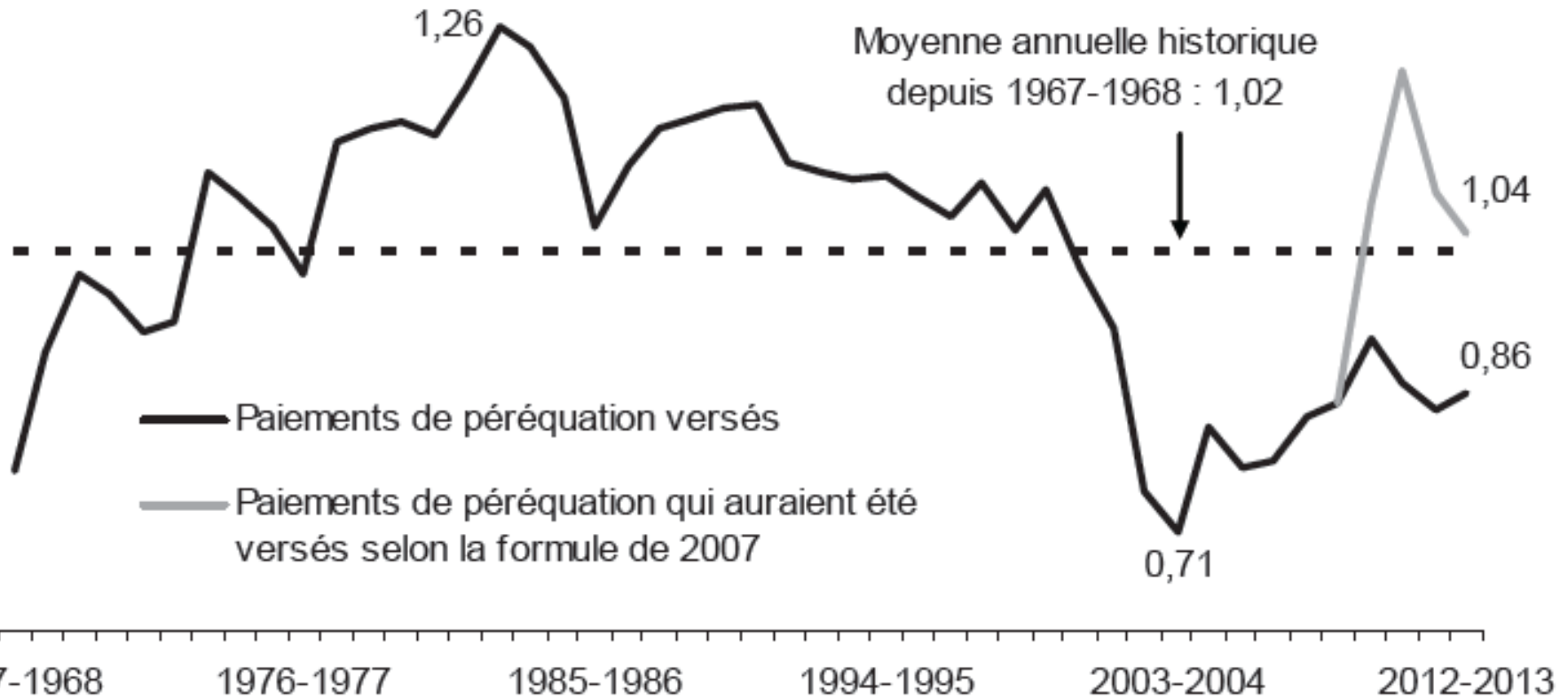
Source: Finances Canada.

# Part de l'enveloppe totale (%)



# Le fédéral s'isole des pressions...

Péréquation en proportion du PIB nominal canadien  
(en pourcentage)



Sources : Ministère des Finances du Canada, Statistique Canada et ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

Source: Budget du Québec 2013-2014.

# Des recommandations toujours d'actualité

- Nouvelles règles pour les arrangements financiers intergouvernementaux en 2014
- Retour aux recommandations de la CDF
  - Péréquation
    - Respect intégral du RFR
    - Fin des plafonds et planchers
    - Fin des accords *ad hoc*
  - TCPS et TCS: abolition et transfert d'espace fiscal

# Menu pour une CDF 2.0

- Le fédéral n'a pas à s'isoler entièrement des pressions financières liées à la volatilité des capacités fiscales provinciales
  - Pré-financement (en partie) de la péréquation?
- Bien que souhaitable en principe, le respect intégral du RFR semble politiquement difficile à appliquer
  - Refaire la réflexion sur l'opportunité de l'approche macro?
- Québec souhaiterait que les transferts prennent en compte certains besoins des provinces en matière de dépenses
  - La CDF privilégiait l'abolition des TCS/PS... refaire la réflexion sur l'opportunité de le faire à la péréquation?