

La nouvelle formule de péréquation

François-Albert Angers

Volume 36, Number 4, January–March 1961

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001580ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001580ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Angers, F.-A. (1961). La nouvelle formule de péréquation. *L'Actualité économique*, 36(4), 733–741. <https://doi.org/10.7202/1001580ar>

Tous droits réservés © HEC Montréal, 1961

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

soit pour couvrir une dépense supplémentaire dans l'année budgétaire. Au point où nous en sommes, ce n'est donc plus un problème d'autonomie que pose le niveau actuel des impôts fédéraux, sous les réserves que soulèvent les autres points de vue discutés précédemment; c'est un problème de planification des dépenses publiques et de détermination de la capacité réelle du contribuable de payer de nouvelles initiatives sur tous les plans gouvernementaux. La solution proposée par M. Diefenbaker oriente presque nécessairement les discussions en ce sens, dans toute la mesure où la crainte de l'électeur voudra déterminer chaque niveau de gouvernement à taxer le moins possible pour réaliser ses projets.

François-Albert ANGERS

La nouvelle formule de péréquation Les propositions Diefenbaker, nous l'avons vu, ont maintenu le principe d'une péréquation fiscale visant à égaliser les recettes d'impôts directs versées aux provinces, soit par l'intermédiaire des paiements de location, soit par la perception directe dans les cadres des pourcentages prévus. En 1955, la formule de péréquation adoptée était très fruste, pour ne pas dire simpliste. On visait à réaliser l'égalitarisme absolu des recettes *per capita* des trois impôts directs dans toutes les provinces ou presque (niveau de la moyenne de rendement dans les deux provinces les plus avantagées: Ontario et Colombie-Britannique). Autrement dit, après avoir calculé les paiements de location ou les rendements de la perception directe selon la formule 10-9-50 jusqu'en 1957, puis 13-9-50 depuis, et en avoir établi la valeur *per capita* pour chaque province, le gouvernement central versait à toutes les provinces, un montant suffisant pour égaliser partout la recette *per capita*, sauf en Ontario. Cette dernière ne recevait rien parce qu'ayant le plus haut rendement *per capita*, le chiffre de base du calcul se situait toujours juste au-dessous du sien. Ainsi pour 1960-61, la moyenne du rendement *per capita* des trois impôts pour les deux provinces standard est de 42.55 dollars et celle de l'Ontario, de 43.66 dollars. Toutes les autres provinces auront 42.55 dollars: 10.90 dollars pour la location et 31.65 dollars pour la péréquation à l'Île-du-Prince-Édouard; 27.49 dollars de perception et 15.06 de péréquation dans Québec; 37.21 dollars de location et 5.34 de péréquation en Colombie-Britannique; etc . . .

Formule fruste et simpliste avons-nous dit; parce qu'on ne voit pas bien ce qui peut justifier cette égalité en dehors d'une certaine satisfaction de rationalité pour l'esprit d'un fabricant de formule. L'objet de la péréquation est de permettre aux provinces dites pauvres de se donner les mêmes services que les provinces dites riches. Or, il ne va pas de soi que les mêmes services soient aussi coûteux dans une province que dans l'autre; et étant donné surtout la structure économique différente des provinces (industrielle ou agricole, industrialisée dans des secteurs à haut salaire ou dans des secteurs à bas salaires, etc.), il ne va pas de soi que les besoins de chaque province soient similaires et exigent la même dépense *per capita* même si les coûts sont égaux. Le critère «recette *per capita*» aurait eu besoin d'être rectifié en fonction d'un critère du «besoin réel *per capita*».

Dans ses propositions au gouvernement fédéral en 1947, la Chambre de Commerce du District de Montréal avait abordé ce problème. Elle avait suggéré avec plus de réalisme qu'on se préoccupât d'établir d'abord un critère des besoins (le Rapport Sirois avait parlé auparavant d'une «norme nationale des services»). Puis elle avait recommandé des subventions qui seraient déterminées par l'écart entre le coût des besoins standards et les possibilités financières de chaque province, une fois que celle-ci aura consenti à s'imposer un fardeau fiscal équivalant à un fardeau standard déterminé par les impôts payés dans les provinces non subventionnées. Cette formule plus sérieuse aurait sans doute exigé une étude plus attentive du problème, mais avec des chances d'aboutir à une solution plus réaliste et plus équitable pour tous.

M. Diefenbaker a au moins pressenti ce problème. Ce qui a apparemment frappé l'imagination de certains fonctionnaires et hommes politiques, c'est la situation d'une province comme l'Alberta, qui reçoit actuellement 17 millions de dollars de péréquation, alors qu'elle tire des ressources naturelles assez de revenus pour pouvoir payer des dividendes à ses citoyens en remboursement de ses excédents budgétaires, après avoir entièrement remboursé sa dette. Situation évidemment ridicule quand, à côté, des provinces pauvres en ressources et en revenus comme la Nouvelle-Écosse reçoivent le même *per capita*, qui constitue la majeure partie des revenus de la province. Cela a incité le gouver-

nement fédéral à inclure dans la formule de calcul, les revenus que les provinces tirent de leurs ressources naturelles. Apparemment, pour que celles-ci ne soient pas ainsi mises en position d'abandonner leurs impôts pour choisir la péréquation, il a :

- 1° établi la compensation sur la base de 50 p.c. seulement du rendement *per capita* moyen des trois dernières années des impôts ou royautés sur les ressources naturelles, cela étant ajouté au rendement *per capita* des trois impôts directs;
- 2° réduit l'égalisation au niveau de la moyenne nationale, au lieu de la moyenne des deux provinces les plus avantagées, éliminant ainsi de la péréquation toute province arrivant au-dessus de la moyenne.

Une comparaison des rendements *per capita* des trois impôts directs pour 1960-1961 et des revenus tirés des ressources naturelles fera voir l'effet de cette modification du calcul de péréquation :

	Trois impôts formule 16-9-50 (dollars)	Ressources naturelles (dollars)
Terre-Neuve.....	11.88	2.84
Île-du-Prince-Édouard.....	11.66	0.18
Nouvelle-Écosse.....	16.31	1.96
Nouveau-Brunswick.....	15.64	6.64
Québec.....	29.78	6.48
Ontario.....	46.38	5.16
Manitoba.....	29.34	4.88
Saskatchewan.....	20.18	27.04
Alberta.....	32.17	101.54
Colombie-Britannique.....	40.88	27.62
Moyenne nationale.....	34.54	15.46

Il saute aux yeux que la définition d'une province pauvre faite en fonction de l'un ou de l'autre critère change totalement d'allure. Avec les trois impôts et la moyenne nationale comme limite, on a, par ordre de pauvreté: l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et l'Alberta; les deux seules provinces riches restent l'Ontario et la Colombie-Britannique même avec la moyenne nationale. Du côté des revenus tirés des ressources naturelles, l'ordre devient: l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick; et les trois provinces riches sont l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

La classification n'est fameuse ni dans l'un ni dans l'autre cas; mais il faut admettre qu'elle est encore plus fantaisiste dans le second cas que dans le premier, puisque l'Ontario y est devenue province pauvre. De plus, les chiffres relatifs aux ressources naturelles souffrent d'un grave défaut: ils sont basés sur les rendements réels et non sur des taux standardisés. De la sorte, la pauvreté d'une province peut provenir uniquement de ce qu'elle est tellement riche par ailleurs qu'elle ne se soucie pas de taxer ses ressources naturelles; ou qu'elle ne l'a pas fait pour des raisons politiques qui peuvent n'être pas toujours honorables ou louables. Dans ces conditions, le fait pour une province de n'avoir pas tiré le parti qu'elle aurait pu de ses ressources naturelles constitue un facteur d'éligibilité à des paiements de péréquation, à l'encontre d'une province qui l'a fait et qui subit peut-être ainsi une concurrence injuste de la part de la province subventionnée.

À tout événement, les deux formules donnant des résultats plus ou moins contradictoires, vont se compenser en se combinant. Ainsi, après avoir ajouté la moitié du rendement *per capita* des ressources naturelles au rendement des trois impôts, on obtient ceci pour 1960-1961:

	(dollars)
Terre-Neuve	13.30
Île-du-Prince-Édouard	11.75
Nouvelle-Écosse	17.29
Nouveau-Brunswick	18.96
Québec	33.02
Ontario	48.96
Manitoba	31.78
Saskatchewan	33.70
Alberta	82.94
Colombie-Britannique	54.69
	42.27
Moyenne nationale	42.27

Le résultat net de la formule, c'est donc d'exclure trois provinces de la péréquation: l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. Et de réduire les paiements de péréquation de toutes les autres provinces puisque la moyenne nationale selon la nouvelle formule tombe à 42.27 dollars contre 42.55 pour l'ancienne. Comme le *per capita* des perceptions de chaque province est aussi accru de la moitié de ses revenus sur les ressources naturelles, l'écart du montant à verser en péréquation se trouve donc réduit par les deux

COMMENTAIRES

bouts. Cependant, comme les garanties de stabilisation protègent les provinces contre toute diminution dans le résultat combiné de la perception et de la péréquation tel qu'il serait si les accords actuels se continuaient (formule 13-9-50 et égalisation des trois impôts à la moyenne des deux provinces), aucune province ne saurait recevoir moins que ce qu'elle obtient actuellement. L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, continueront de recevoir de la péréquation, sous forme de paiements de stabilisation, jusqu'à ce que l'accroissement dans le rendement des impôts dû à l'augmentation du revenu national et du pourcentage standard admis en réduction par le Fédéral, ait élevé leurs perceptions au-dessus du niveau minimum garanti par les nouvelles propositions.

Quel serait l'effet du changement si l'on suppose qu'il devait s'appliquer dès 1960-1961. On en trouve une illustration en annexe aux *Débats de la Chambre des Communes* du 7 mars. On en peut déduire le tableau suivant :

Il montre que M. Diefenbaker, tout en élargissant la base de perception des provinces, atteint en même temps son but de ne pas avoir à prélever d'impôts supplémentaires importants pour des fins provinciales. La nouvelle formule de péréquation combinée

Différences entre la formule actuelle des arrangements fiscaux et la nouvelle formule Diefenbaker si elle s'appliquait en 1960-1961¹

Provinces	FORMULE ACTUELLE				NOUVELLE FORMULE					
	Perception ou location	Péréquation		Total	Perception Accroissement (+) ou diminution (-)	Péréquation		Stabilisation Accroissement (+) ou diminution (-)	Montant total Accroissement (+) ou diminution (-)	
		Per capita	Montant			Per capita	Accroissement (+) ou diminution (-)			
Terre-Neuve.....	4,990	31.68	14,543	19,533	+ 465	28.97	- 1,240	+ 781	nil	
Île-du-Prince-Édouard.....	1,122	31.65	3,260	4,382	+ 79	30.52	- 116	+ 37	nil	
Nouvelle-Écosse.....	10,750	27.68	20,015	30,765	+ 1,043	24.99	- 1,954	+ 911	nil	
Nouveau-Brunswick.....	8,633	28.16	16,895	25,528	+ 748	23.31	- 2,909	+ 2,161	nil	
Québec.....	140,352	15.06	76,907	217,259	+11,715	9.25	-29,676	+17,961	nil	
Ontario.....	265,867	—	—	265,867	+16,576	—	—	—	+16,576	
Manitoba.....	23,903	15.96	14,349	38,252	+ 2,470	10.49	- 4,918	+ 2,448	nil	
Saskatchewan.....	16,608	24.30	22,117	38,725	+ 1,760	8.57	-14,318	+12,558	nil	
Alberta.....	37,414	13.39	17,176	54,590	+ 3,864	—	-17,176	+13,312	nil	
Colombie-Britannique.....	59,759	5.34	8,571	68,330	+ 5,889	—	- 8,571	+ 2,682	nil	

1. Non compris les subventions aux Maritimes, qui ajoutaient respectivement 2.5 millions à l'Île-du-Prince-Édouard et 7.5 millions chacune à Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, plus 8 millions de subventions spéciales à Terre-Neuve. Dans la nouvelle formule, les 8 millions de subventions spéciales à Terre-Neuve sont maintenues; et les subventions aux Maritimes seront accrues de 10 millions pour les quatre provinces.

à l'accroissement de 13 à 16 p.c. de l'impôt sur les revenus donnerait en définitive moins à toutes les provinces, sauf à l'Ontario; mais les paiements de stabilisation interviennent pour rétablir l'équilibre au niveau actuel. Si l'Ontario reçoit plus, c'est que n'ayant profité d'aucune péréquation dans le passé, il bénéficie en entier de l'élargissement de 13 à 16 p.c.

Quel est l'intérêt de la nouvelle formule? Sur le plan pratique, aucun pour le moment. Mais il se révélera à la longue, avec l'augmentation dans le rendement des impôts et l'élargissement des pourcentages admis par Ottawa. Si l'on ne fait intervenir que ce dernier facteur, pour éviter d'avoir à recalculer toutes les formules, deux tendances se manifestent:

- 1° l'accroissement de perception se fait de plus en plus grand au fur et à mesure que le pourcentage passe, par exemple, de 16 à 20. Dès qu'il dépasse la diminution de la péréquation au tableau, il y a gain net pour le revenu de la province sans taxe supplémentaire. Ainsi dans Québec, 20 p.c. de l'impôt fédéral au lieu de 16 donneraient 32 millions de plus; si l'on suppose que l'écart de péréquation resterait à 9.25 dollars *per capita*, il y aurait gain net de 2 millions pour les revenus de la province ($-29,676 + 32,000$); et les paiements de stabilisation disparaîtraient;
- 2° l'écart entre la moyenne nationale et la moyenne de chaque province se modifierait en faveur des provinces qui ont relativement peu de ressources fiscales en impôts directs et qui ne peuvent tirer de revenus extraordinaires de leurs ressources naturelles. De négatif qu'il est dans le tableau, l'écart de revenu pourrait devenir positif si le *per capita* de péréquation en venait à dépasser celui de la formule actuelle. À 20 p.c. ou même avant, c'est apparemment ce qui se produirait dans trois provinces: Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse. Jouissant alors d'un accroissement et de perception et de péréquation, ces trois provinces profiteraient à plein de la nouvelle formule; les autres auraient toujours à compenser l'augmentation de la perception par une diminution de la péréquation, mais avec un gain net; sauf dans le cas de l'Alberta et de la Saskatchewan, qui continueraient à profiter de paiements de stabi-

lisation pour se maintenir au rendement de la formule actuelle, tellement sont importants les revenus tirés des ressources naturelles.

Incontestablement, ce mécanisme, qui oriente les effets de péréquation en faveur des Maritimes surtout correspond mieux que l'ancienne formule à une égalisation fondée sur les besoins. Sauf l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, toutes les autres provinces pourraient, dans l'équilibre actuel, jouir d'un accroissement des paiements de péréquation par la nouvelle formule puisqu'elles sont toutes en dessous de la moyenne nationale. Mais pour qu'elles en viennent toutes là, il faudra que les revenus fiscaux aient suffisamment augmenté pour que les *per capita* de l'ancienne formule soient tous dépassés, en dépit du double changement dans le calcul (introduction de ressources naturelles et moyenne nationale). Comme on peut le constater, les provinces qui y arrivent le plus vite sont celles qui sont le moins bien pourvues à la fois d'impôts directs et de ressources naturelles.

Formule assez ingénieuse donc, aux fins de corriger la situation actuelle, en dépit de ses faiblesses, déjà exposées précédemment. Mais formule qui n'apporte rien d'autre au soulagement des budgets provinciaux actuels que le droit pour les gouvernements provinciaux de prélever eux-mêmes des impôts directs additionnels en concurrence avec le gouvernement fédéral. Tel est le sens de la protestation de M. Lesage; protestation à double effet: 1° le Fédéral ne concède rien de plus aux provinces sous forme de subventions ou de dégrèvements, sauf en Ontario, pour plusieurs années à venir; 2° les élargissements d'impôts sur le revenu n'ajoutent rien au budget des provinces et ne servent qu'à compenser en partie les diminutions dans la péréquation.

À moins de remettre en cause tout le mécanisme de la répartition des sources provinciales de revenu, ainsi que nous avons suggéré au commentaire précédent que la chose aurait dû être faite, il faut admettre que les reproches de M. Lesage sont théoriquement difficiles à défendre. À partir du moment où le gouvernement fédéral remet aux provinces leur droit de taxer et où l'on admet le bien-fondé de son budget déficitaire, comment vouloir aussi qu'il prélève de nouveaux impôts supplémentaires à des fins provinciales. Il faut se décider pour l'un ou l'autre système: la

liberté fiscale ou la subvention; et n'exiger de nouvelles taxes fédérales que pour les fins d'une péréquation accrue.

À la conférence de juillet, M. Diefenbaker avait proposé un système plus simple: débloquer les droits de perception des provinces avec une formule 14-9-50; geler le montant de la péréquation aux quelque 200 millions atteints. Les provinces ont alors violemment protesté contre le gel de la péréquation et réclamé un ajustement à ce sujet. M. Diefenbaker a consenti à rétablir un élément de croissance dans la péréquation au profit des provinces les moins pauvres; mais il a imaginé une combinaison qui équivaut au gel actuel de la perception, de la péréquation et de la stabilisation combinées, avec croissance réelle de la péréquation à partir du moment seulement où la nouvelle formule aura fini d'absorber les excès de l'ancienne. Autrement dit, il élargit maintenant les pourcentages de perception, mais il se reprend sur la péréquation dans les provinces qui n'y sont plus actuellement éligibles selon la nouvelle formule ou qui reçoivent plus que ce à quoi elles auraient droit à cause des règles de stabilisation.

Encore une fois, seul l'Ontario tire un avantage immédiat relativement gros, parce qu'il n'a pas de péréquation supplémentaire à annuler par ses accroissements de perception; et seules les trois provinces Maritimes sus-mentionnées paraissent devoir à coup sûr profiter d'un avantage supplémentaire en péréquation vers la fin de la prochaine période de cinq ans. Toutes les autres provinces ne peuvent compter, aux fins d'avoir de nouveaux revenus, que sur un accroissement de leurs impôts au delà des pourcentages prévus par Ottawa. C'est ici qu'intervient la proposition de M. Lesage de n'appliquer le nouveau calcul qu'en tenant compte de la péréquation et de la stabilisation, enfin de laisser toutes les provinces profiter intégralement, *sans impôts provinciaux supplémentaires*, de la réduction croissante d'impôt sur le revenu de 13 à 20 p.c.

Cette proposition aurait une certaine apparence d'équité, en ce qu'elle permettrait à toutes les provinces de profiter, *comme l'Ontario*, de leur plein accroissement de matière taxable exclusive; mais par ailleurs, elle retarderait de beaucoup plus longtemps, par le jeu des paiements de stabilisation, l'ajustement équitable de la nouvelle formule de péréquation. Comme nous l'avons vu précé-

demment, même au taux de 20 p.c. de réduction dans l'impôt sur le revenu, l'Alberta et la Saskatchewan, qui sont les plus avantagées en matière de revenus provenant des ressources naturelles, retireront encore de la péréquation par voie de paiements de stabilisation importants. Avec la formule Lesage, il y aurait des chances que ce soit aussi le cas du Nouveau-Brunswick, du Québec, du Manitoba et de la Colombie-Britannique.

Quel mal y aurait-il à cela? À ce que le Fédéral soit appelé à verser de trente à cinquante millions de plus par année pour des fins de péréquation (par voie de stabilisation) à des provinces qui ne seraient pas censées en recevoir selon la nouvelle formule? Ces versements prolongeraient ou accentueraient d'autant le désavantage relatif des trois provinces pauvres (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse) qui ne tireraient de la formule actuelle que ce qu'elle peut effectivement donner. Mais comme deux provinces vont de toute façon continuer à jouir d'un tel avantage et comme la somme en jeu est assez minime en regard de l'ensemble du budget fédéral, vaut-il politiquement la peine de s'entêter pour si peu? Surtout qu'avec un accroissement dans le revenu national au cours des cinq prochaines années, la marge entre les paiements actuels, et le rendement combiné des perceptions provinciales accrues ajoutées aux nouveaux paiements de péréquation, tendra à s'amenuiser sans cesse. Ce ne serait pas, pour un gouvernement fédéral vraiment autonomiste, payer trop cher l'encouragement aux provinces à s'intéresser à l'administration de leurs propres affaires.

François-Albert ANGERS

Le Rapport du Gouverneur *Le Rapport du Gouverneur de la Banque du Canada*: *Banque du Canada* est un constat de faillite de faillite: non pas de celle des autorités monétaires, mais de celle de tous ceux qui, depuis la deuxième guerre mondiale, sacrifient les réalités économiques à leurs vues théoriques des problèmes.

Si le Rapport de 1961 est appelé à un retentissement exceptionnel, à qui la faute? C'est précisément à un partage des responsabilités que l'on s'efforce de procéder aujourd'hui. On ne saurait, à vrai dire, prétendre que tout est nouveau, dans les explications de Monsieur Coyne. Son texte n'est, en somme, qu'une pièce