

La péréquation financière au Canada : quelles sont les raisons de la difficulté de réformer cet élément essentiel du fédéralisme canadien?

Financial equalization in Canada: reasons behind the difficulty to reform this fundamental component of Canadian federalism

Vincent Defraiteur

Volume 3, numéro 2, 2006

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1039121ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1039121ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Defraiteur, V. (2006). La péréquation financière au Canada : quelles sont les raisons de la difficulté de réformer cet élément essentiel du fédéralisme canadien? *Revue Gouvernance / Governance Review*, 3(2).
<https://doi.org/10.7202/1039121ar>

Résumé de l'article

La péréquation financière a pour but d'assurer à chaque gouvernement provincial suffisamment de ressources en vue de fournir aux citoyens des services de qualité comparable moyennant des taux d'imposition comparable. Il s'agit d'une obligation dans le chef du gouvernement fédéral. Celui-ci a tenté en octobre 2004 de réformer ce programme afin de le rendre plus simple et, surtout, plus prévisible. Aujourd'hui, cette réforme est au point mort. Outre la présentation du système initial, cet article met l'accent sur les raisons politologiques susceptibles d'expliquer les difficultés rencontrées par le fédéral dans sa tentative de réforme de ce système essentiel.



La péréquation financière au Canada : quelles sont les raisons de la difficulté de réformer cet élément essentiel du fédéralisme canadien?

Vol.3, No. 2, décembre 2006, Page 43

Vincent Defraiteur

Introduction

La péréquation financière constitue un élément essentiel dans le fonctionnement d'une structure fédérale. La plupart des Etats fédéraux connaissent donc des mécanismes péréquatifs assurant une répartition des richesses entre les entités fédérées¹. Elle est décrite par certains comme la pierre angulaire d'une fédération.

La péréquation canadienne est une compétence fédérale visée à l'article 36 al. 2 de la Constitution. Elle permet aux gouvernements provinciaux de disposer de fonds suffisants pour assurer à l'ensemble des Canadiens « 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 qui vise à calculer le montant théorique nécessaire à une province pour assurer ses services publics.

Le besoin de mécanismes péréquatifs n'est pas neuf au sein de la fédération canadienne : on en retrouve des traces dès 1867². 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 constitue 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 - Alberta et Ontario - ne sont pas admissibles à la péréquation.

Les débats relatifs à la péréquation sont virulents en ce qu'ils touchent, financièrement et mentalement, à un concept essentiel.

Depuis 1982, des changements ponctuels sont venus compliquer les modalités de mise en œuvre du principe de la péréquation et, aujourd'hui, le système est extrêmement complexe et peu compris. Les experts canadiens en matière de péréquation sont peu nombreux. On lit dans la presse par ailleurs que les experts canadiens en matière de péréquation se tiennent sur les doigts d'une main³ ou encore que only 200 people in the country understand it⁴. Ces propos traduisent la haute technicité du sujet.

Récemment, en relation avec l'émergence de la problématique du déséquilibre fiscal, les provinces ont obtenu du gouvernement fédéral la mise en œuvre d'une réforme en profondeur des mécanismes péréquatifs.

Le Premier Ministre de l'époque, Paul Martin, a ainsi lancé la réforme dite du Nouveau cadre en octobre 2004 dont le but était principalement de simplifier et d'améliorer la prévisibilité des paiements de péréquation.

Par ailleurs, le Premier Ministre Martin, dans une position minoritaire difficile, fut amené à signer des accords parallèles avec certaines provinces en vue d'assurer la reconduction de son gouvernement. Ces accords constituent pour beaucoup des atteintes à la philosophie générale du système.

Aujourd'hui, la réforme du Nouveau cadre est au point mort et rien ne permet de prévoir un aboutissement à court ou long terme.

L'objet de cet article est de présenter la péréquation canadienne et de comprendre pour quelles raisons elle paraît si difficile à réformer⁵.

Tout d'abord, nous allons présenter le fonctionnement de la péréquation canadienne (point II).

Ensuite, nous exposerons brièvement les problèmes que le système de 1982 suscite (point III) avant d'exposer les principes de la réforme voulue par le gouvernement Martin (point IV).

Enfin, nous tenterons d'établir les raisons conjoncturelles et structurelles expliquant pourquoi le pouvoir fédéral semble incapable de réformer cette matière technique fondamentale au sein de la fédération (point V).

Vu l'importance de la péréquation au Canada, celle-ci a déjà fait l'objet de nombreuses études. Néanmoins, notre analyse s'en distingue par deux éléments. D'une part, la très grande majorité des analyses de la péréquation - voire l'intégralité - sont des analyses d'ordre économique (Courchène⁶, Vaillancourt⁷, MacNevin⁸, Boadway⁹...). Or, notre

analyse met l'accent sur les éléments politiques qui entourent cette problématique, en particulier sur la difficulté politique de réformer cette matière. Pourquoi le fédéral ne peut-il pas, politiquement, exercer sa compétence juridique? D'autre part, l'actualité du Nouveau cadre (octobre 2004) implique que cette réforme n'a pas encore fait l'objet d'analyse scientifique en profondeur.

Fonctionnement de la péréquation canadienne

Le principe : 3 étapes

Le principe de péréquation a été enchâssé dans la Constitution de 1982 à l'article 36 al. 2 qui se lit comme 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 des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable ».

Les quatre éléments importants de cette disposition sont les suivants :

- › 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. Le constituant a conscience que, au vu des grandes disparités existant au Canada, tendre à l'égalité est une illusion;
- › la compétence en matière de péréquation est purement fédérale : les provinces ne participent donc pas directement au calcul de la péréquation.

C'est donc fort de sa liberté d'agir que le fédéral canadien a imaginé une formule dont il estime qu'elle lui permet de satisfaire son obligation constitutionnelle. Cette formule implique trois étapes¹⁰ :

- › la mesure des capacités fiscales théoriques
- › le calcul de la norme de péréquation
- › le versement proprement dit.

Dans un premier temps, le ministère fédéral des finances va calculer quelle est, pour chaque province, sa capacité fiscale théorique. Ainsi, le fédéral ne tient pas compte des revenus réellement perçus par les gouvernements provinciaux. Le fédéral utilise pour cela le régime fiscal représentatif (RFR). Suite à un calcul complexe, le fédéral va concevoir le rendement fiscal potentiel par habitant au sein de chaque province.

A cette fin, le fédéral 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... et en déduit cette capacité fiscale théorique.

Ainsi, si 37 milliards de cigarettes vendues en 2004 ont rapporté en taxes sur le tabac 4478 millions de dollars en 2004 pour l'ensemble des 10 provinces canadiennes, le taux national d'imposition pour chaque cigarette sera de 12 cents ($4.478.000.000 / 37.000.000.000$).

Ce taux national appliqué, par exemple au Nouveau-Brunswick, implique pour cette province qui a vendu 783 millions de cigarettes un revenu potentiel de 94 millions de dollars ($783.000.000 \times 0.12 \$$).

Ce revenu potentiel ramené par habitant égale, pour le Nouveau-Brunswick, 125,33 \$ ($94.000.000 / 750.000$)

Le calcul ainsi fait, la taxation effectivement réalisée par les provinces n'aura qu'un effet très relatif car n'intervenant qu'indirectement dans le calcul du total des revenus fiscaux produits par cette source.

Un calcul similaire est effectué pour chacun des 33 impôts et sources de revenus et les 33 revenus par habitant sont additionnés¹¹.

Cette première étape aboutit au résultat exprimé par le tableau suivant :

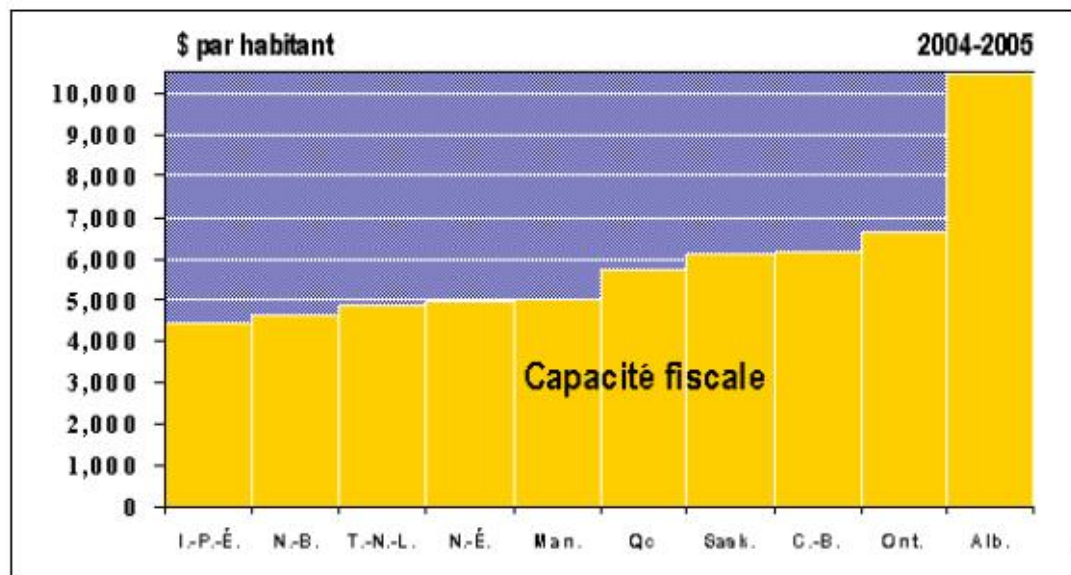


Tableau 1 - Capacité fiscale de chaque province (en dollars par habitant)¹²

On aperçoit immédiatement les très grandes différences de capacité fiscale théorique par habitant 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 pauvres, 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 étude chronologique des capacités fiscales, à laquelle nous ne nous livrerons pas dans le présent article, enseigne que cette hiérarchie des provinces fut quasiment inchangée depuis la seconde guerre mondiale : les plus pauvres sont atlantiques et les deux plus riches sont l'Alberta et l'Ontario.

La seconde étape consiste à fixer le montant estimé nécessaire aux gouvernements provinciaux afin d'assurer des services comparables. Ce montant à atteindre est appelé norme de péréquation. Depuis 1982, cette norme de péréquation consiste en la moyenne des cinq provinces moyennes, soit la moyenne des 10 provinces dont on exclut la plus riche - l'Alberta - et les 4 plus pauvres - les provinces atlantiques. Rentrant donc dans la moyenne les provinces dites moyennes : Manitoba, Québec, Saskatchewan, Colombie britannique et Ontario.

Pourquoi une telle bizarrerie dans un système jusque là fort cohérent? Avant 1982, la norme de péréquation était la moyenne des 10 mais la crise pétrolière des années soixante-dix eut pour effet d'entraîner une très forte augmentation des revenus pétroliers en Alberta avec pour conséquence une augmentation de la norme et donc, des droits de péréquation de toutes les provinces récipiendaires. Pour l'avenir, afin d'éviter une telle volatilité des droits de péréquation, le fédéral décida d'exclure l'Alberta du calcul de la moyenne. Mais cette exclusion devait être compensée par l'exclusion, au bas de l'échelle, des provinces les plus pauvres, soit les quatre atlantiques qui, toutes ensemble, représentent la même population que la seule Alberta.

Généralement, cette norme de péréquation s'élève aux alentours de 6 200 \$ par habitant.

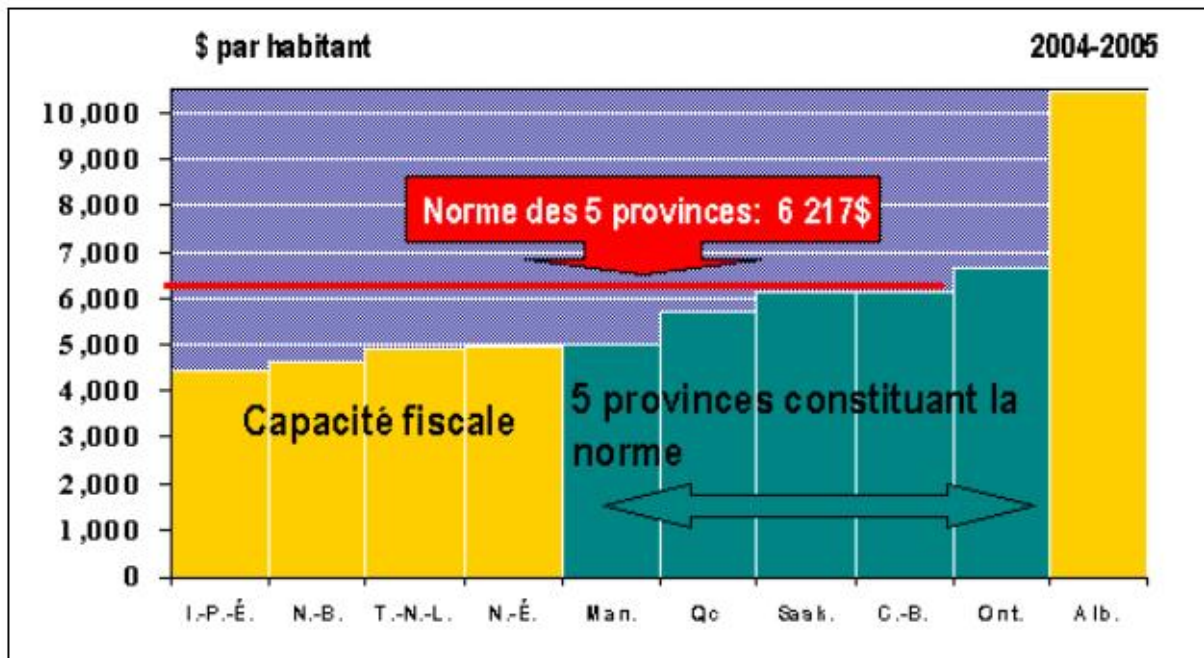


Tableau 2 - Norme de péréquation et capacité fiscale de chaque province¹³

La troisième étape est toute simple : elle consiste pour le fédéral à compenser en espèces (à péréquater) la différence en moins entre la norme de péréquation et la capacité fiscale de chaque province. La somme totale avoisine les 10 milliards de dollars.

Les correctifs : 3 éléments

Comme nous le voyons, à l'exclusion peut-être de la norme de péréquation, le système consacré en 1982 a pour qualité d'être réfléchi, cohérent et détaché au maximum de toute considération politique. Néanmoins, il faut garder à l'idée que si le calcul des droits de péréquation ne provient pas d'une décision purement politique, son élaboration et, en particulier le choix des 33 impôts et sources de revenus, sont le fruit de manœuvres et de discussions à caractère purement politiques.

Depuis 1982, la formule décrite ci-dessus a connu quelques aménagements. Ceux-ci ont pour but principalement d'apporter des correctifs aux éventuels effets pervers sur lesquels la formule de 1982 pourrait déboucher. Citons :

- l'instauration d'un plafond¹⁴ dont le but était de limiter la croissance des transferts à celle du taux de croissance du PIB. Cette disposition a été abolie lors de l'exercice 2002-2003.
- l'instauration d'un plancher¹⁵ qui vise à contenir les baisses d'une année à l'autre des paiements de péréquation de chaque province à un maximum de 1,6 pour cent de la norme (soit environ 98 \$ par habitant en 2004-2005). En d'autres termes, une province ne pourra pas voir sa péréquation par habitant diminuer de plus de 98 \$ d'une année à l'autre. Depuis l'instauration de cette disposition en 1982, 14 paiements planchers ont été versés aux provinces¹⁶.
- la solution générique¹⁷ vise les rares situations où une assiette fiscale est concentrée dans une province. En pareil cas, le taux d'imposition de la province détermine largement le taux national moyen d'imposition applicable à l'assiette fiscale en question. Les droits de péréquation ne sont alors plus indépendants du taux d'imposition de la province, ce qui peut porter atteinte au principe d'équité du programme. Cette province pourrait alors choisir de diminuer son taux d'imposition, éventuellement jusqu'à 0 pour cent, car cette diminution serait immédiatement compensée par une augmentation corrélative de ses droits de péréquation. La solution générique a été introduite en 1993 à cette fin : elle limite les éventuelles baisses des paiements de péréquation d'une province lorsque celle-ci détient 70 pour cent ou plus de cette source de revenu (par exemple, le pétrole lourd de 3^{ème} degré en Saskatchewan).

La dérive destructrice : les accords parallèles

L'intégrité du système imaginé en 1982 est mise à mal depuis plusieurs années par les accords dits parallèles.

Ces accords concernent les revenus tirés des ressources naturelles. À compter du début des années 1960, pour éviter une augmentation effrénée des dépenses de péréquation, des mesures furent graduellement mises en place pour tenter de contrôler les effets imprévus des revenus découlant des ressources naturelles sur le programme de

péréquation.

Un tournant dans la problématique des ressources naturelles fut la décision de la Cour suprême du Canada en 1984 selon laquelle le droit d'explorer et d'exploiter les ressources sous-marines du plateau continental au large de Terre-Neuve revenait au gouvernement fédéral. Dès lors, des accords ont été signés entre, d'une part, le gouvernement fédéral et, d'autre part, Terre-Neuve et la Nouvelle-Ecosse afin de permettre à ces provinces de gérer et d'imposer les revenus tirés des ressources extracôtières comme s'il s'agissait de ressources intérieures. Par conséquent, ces deux provinces atlantiques perçoivent des redevances et d'autres revenus liés aux ressources à la manière des autres provinces productrices de pétrole et de gaz¹⁸.

Le 14 février 2005, le Premier Ministre Paul Martin a conclu avec les provinces de Terre-Neuve et de Nouvelle-Ecosse de nouvelles ententes. Celles-ci prolongent la période de protection jusqu'en 2020 pour les deux provinces 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 fiscale de 1 \$ suite à l'exploitation des ressources naturelles ne fera plus baisser la péréquation de 1 \$. Ces deux provinces conservent leur péréquation, nonobstant l'augmentation de leur capacité fiscale¹⁹.

Pourquoi ces nouvelles ententes? Car lors de la campagne électorale de 2004, Martin cherchait à tout prix à sauver son gouvernement. Il ne peut oublier qu'il est minoritaire et qu'il a besoin de tous les joueurs. Terre-Neuve désirait depuis longtemps conserver 100 pour cent des revenus provenant du pétrole et du gaz sans perdre un sou de péréquation. Martin avait dit à Williams (Premier ministre de Terre-Neuve) qu'il acceptait sa proposition concernant la protection des revenus pétroliers de la province. Prendre à son compte la demande de Williams assurait à Martin des votes supplémentaires dans la province. Les libéraux ont d'ailleurs ravi un siège aux conservateurs le 28 juin 2004²⁰.

C'est donc pour une raison de clientélisme politique que ces accords ont été signés. Cette manière de procéder est critiquée par bon nombre d'intervenants en ce qu'elle remet en cause l'intégrité du système de péréquation, à l'exception bien sûr des provinces signataires. Ainsi, the matters that provinces officials raised in connection with the resource categories were generally the overequalization caused by the Atlantic accords²¹. En conséquence, il n'y a plus un régime fiscal mais bien plusieurs, soit de multiples normes de péréquation entre les provinces difficilement compatibles avec l'objectif même du programme de péréquation. Il faut essayer d'éviter les arrangements bilatéraux et ponctuels²² qui ne feraient que miner davantage le caractère national du programme ou qui lui fixeraient des objectifs autres que celui pour lequel il a été créé.

Problématiques actuelles suscitées par le système de péréquation

Le système ainsi instauré en 1982, et toujours en vigueur aujourd'hui, présente de nombreux avantages (objectivité maximale, recherche optimale du but constitutionnel...) mais aussi de nombreux inconvénients. Ceux-ci sont dénoncés par les provinces et/ou par différents économistes.

L'intention de cet article n'est pas, une nouvelle fois, de recenser les bienfaits et les méfaits de la péréquation d'un point de vue économique mais de s'attacher à comprendre les facteurs politiques qui rendent difficiles la réforme du programme²³.

Néanmoins, nous allons citer les problématiques les plus importantes qui ont, entre autres motivations, conduit le Premier Ministre Paul Martin à tenter de réformer le programme :

- le calcul de la formule est d'une complexité telle que personne, au sein de la fédération canadienne, ne comprend les mécanismes de péréquation. Si quelques économistes maîtrisent le sujet, rares sont les politiques, et encore plus les citoyens, qui connaissent la finalité et le fonctionnement de la péréquation. Cette vérité est tellement manifeste que Paul Martin lui-même, 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 norme de péréquation basée sur la moyenne des cinq attirent les foudres de toute part. Les positions sont aujourd'hui unanimes en faveur d'un retour à la moyenne des dix²⁴.
- de même, la complexité du système rend le fruit de la formule fort imprévisible. Les provinces récipiendaires déplorent cette imprévisibilité, elles pour qui la péréquation représentent de 3 à 27 pour cent de leur budget, soit une marge non négligeable. Même le Ministre des finances (Séguin) éprouve des difficultés²⁵.
- le calcul de la formule via le 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 fiable²⁶.
- d'aucuns contestent le système actuel en ce qu'il ne prend en compte que les recettes des provinces, à

l'exclusion de toute prise en compte de leurs besoins comme le font les mécanismes de péréquation suisse ou australien²⁷.

- certains, surtout parmi les provinces, remettent en cause le caractère exclusivement fédéral de la compétence en matière de péréquation et plaident donc pour un partage de la décision entre gouvernements provinciaux et fédéral²⁸.
- enfin, les accords parallèles signés entre Ottawa et les provinces côtières sont dénoncés par tous, à l'exception des signataires bien entendus. Ils sont perçus comme remettant en cause l'intégrité du système²⁹.

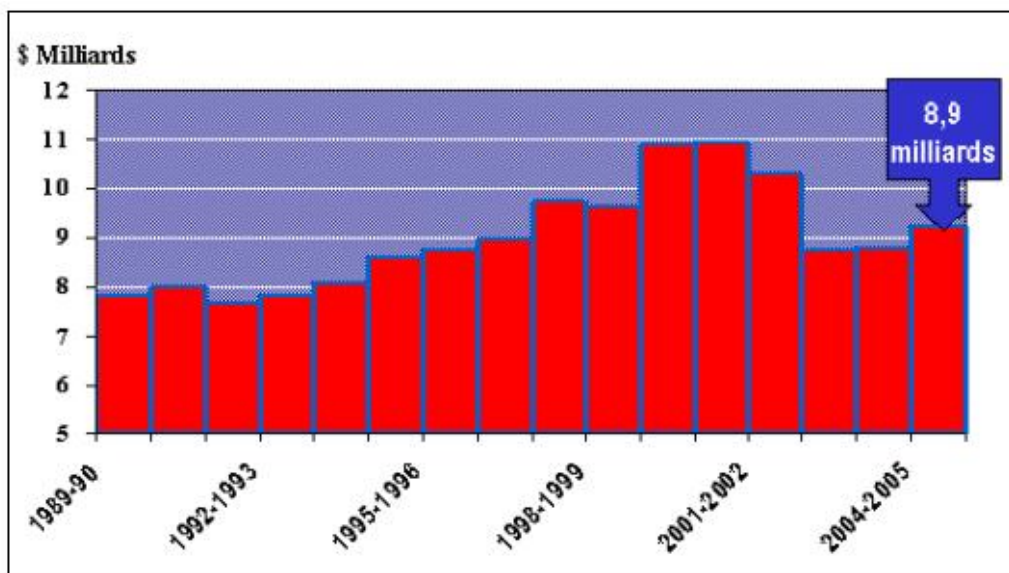
Voilà brièvement tracées les plus importantes contestations que connaît le système actuel.

Tentative de réforme : « Le Nouveau cadre »

En octobre 2004, Paul Martin réunissait les premiers ministres provinciaux et leur présentait une réforme du système de péréquation. Le Premier Ministre affichait son ambition dans son discours du trône d'octobre 2004 en déclarant que les objectifs régionaux du gouvernement seront appuyés par la réforme la plus fondamentale du programme de péréquation au cours de ses quarante-sept ans d'existence. Cette réforme vise à rendre plus stable et plus prévisible le financement versé par le gouvernement fédéral aux provinces les moins riches pour la prestation de services publics essentiels³⁰.

Néanmoins, le sujet principal au Canada aujourd'hui en matière de finances publiques porte sur le déséquilibre fiscal. Bien que faisant l'objet conceptuellement d'analyses distinctes, ces matières sont politiquement imbriquées. La réforme de la péréquation initiée en octobre 2004 est considérable mais, eu égard à la complexité, sa portée dans les mentalités canadiennes est moins forte. Nous nous permettons d'insister ici sur le fait que le déséquilibre fiscal et la péréquation sont deux problématiques totalement différentes, alors que règne au sein de la population une confusion provoquée à notre avis par la volonté des provinces de combler le prétendu manque provoqué par le déséquilibre fiscal par une augmentation de la péréquation.

En 2000, les paiements de péréquation avaient commencé à diminuer après avoir culminé à 10,9 milliards de dollars. Le ralentissement de l'économie ontarienne eut pour effet de réduire les disparités et, en conséquence, les paiements à effectuer aux termes de la péréquation. De plus, les pressions des provinces en vue d'une majoration de la péréquation ont été alimentées par les excédents importants que le gouvernement fédéral dégagait depuis plusieurs années³¹.



32

Suite la conférence d'octobre 2004, Martin a présenté le Nouveau cadre : ce cadre représente l'amélioration la plus remarquable de l'histoire de ces programmes. En apportant prévisibilité, stabilité et un financement accru, ce Nouveau cadre jouera un rôle essentiel car il assurera à tous les Canadiens l'accès à des services comparables, peu importe où ils vivent³³.

Le but de la réforme est la mise en place d'un système qui permet de rendre les paiements de péréquation plus stables et prévisibles afin de permettre aux provinces une meilleure planification budgétaire.

Le Nouveau cadre devait entraîner trois modifications importantes de la péréquation :

- › l'enveloppe est désormais fermée;
- › le débat est confiné aux parts;
- › une prévisibilité est assurée pour deux ans³⁴.

L'enveloppe de péréquation est fermée

La grande innovation du Nouveau cadre est la fixation d'un plancher de financement de 10 milliards de dollars pour la péréquation de 2004-2005. Cette somme de 10 milliards devait connaître un taux de croissance de 3,5 pour cent jusqu'en 2009-2010, ce qui représente un taux de croissance à peu près égal à la progression historique des paiements de péréquation.

Ce premier élément constitue un changement essentiel dès lors que, préalablement, c'est non seulement la formule qui déterminait quelle part du gâteau fédéral les provinces récipiendaires allaient toucher mais également le gâteau lui-même que le fédéral devait consacrer à la péréquation.

L'enveloppe que le fédéral consacre aux paiements de péréquation est donc désormais fermée. Le niveau de financement fera l'objet d'un examen au milieu de la période visée par le cadre, soit en 2009-2010.

Seules les parts de chaque province peuvent changer

En conséquence de l'enveloppe fermée, les modifications découlant de l'application de la formule seront dorénavant limitées à la répartition des droits à péréquation 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.

Les parts sont préétablies pour deux ans

Le Nouveau cadre prévoit un régime de répartition temporaire pour 2004-2005 et 2005-2006. Il en résulte la suspension pour deux ans de l'application des formules utilisées habituellement pour répartir les paiements³⁵. Ce délai devait permettre au fédéral d'imaginer une nouvelle formule permettant la répartition du gâteau fédéral entre les récipiendaires.

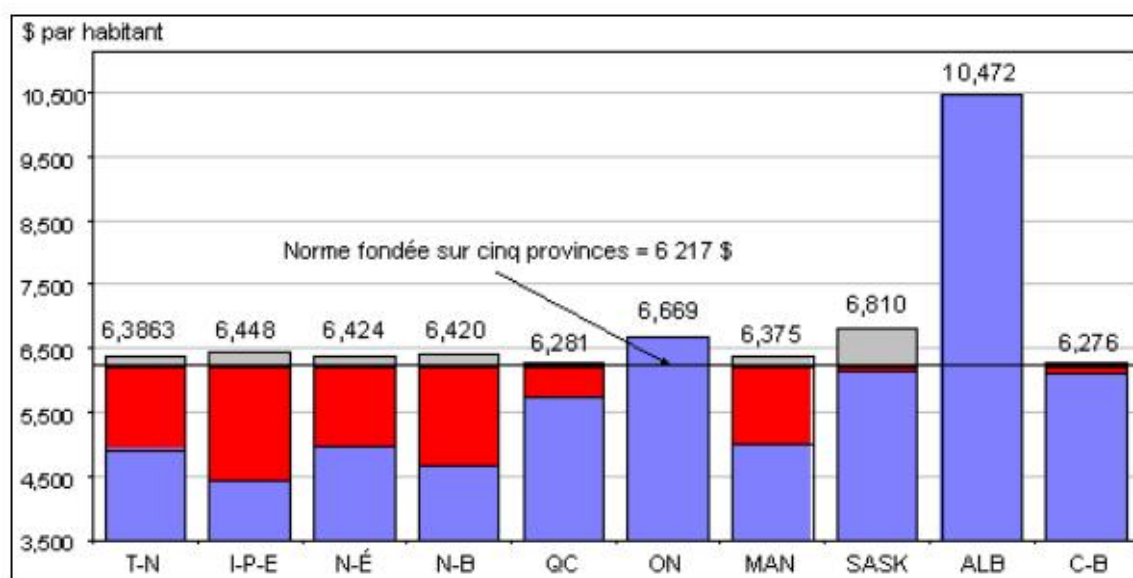


Tableau 4 - Capacité fiscale, péréquation et apport du « Nouveau cadre » pour chaque province en dollar par habitant - en gris : la capacité fiscale; en noir : la péréquation; en gris clair : apport du Nouveau cadre³⁶

Le Nouveau cadre d'octobre 2004 ne règle pas immédiatement la question de la nouvelle manière de répartir la masse d'argent fédéral entre les provinces. A cette fin, ce plan a mis en place un groupe d'experts indépendants chargé de donner des conseils sur la répartition des paiements entre les provinces et territoires³⁷.

La mission confiée au groupe d'experts se résumait en trois points :

- › évaluer les pratiques actuelles utilisées pour mesurer les disparités financières entre les provinces et les territoires;
- › examiner d'autres approches, telles celles fondées sur les indicateurs macro-économiques ou sur les besoins en

dépenses;

- conseiller le gouvernement quant à la pertinence d'établir un organisme indépendant qui le conseillerait en permanence sur la répartition de la péréquation et de la FFT.

Les conclusions du groupe attendues pour fin 2005 ont été ajournées au printemps 2006 par le Ministre des Finances de l'époque, Goodale³⁸. Le rapport fut finalement remis au nouveau gouvernement fédéral en mai 2006 mais on ignore aujourd'hui quelles suites le gouvernement entend lui réserver.

Analyse : les raisons de l'impossible réforme

Quels sont les facteurs conjoncturels et/ou structurels susceptibles d'expliquer selon nous pourquoi la péréquation canadienne, au travers de cette tentative de 2004, paraît impossible à réformer?

Opposition linguistique?

L'opposition entre les anglophones et les francophones canadiens est courante sur bon nombre de sujets, surtout en matière constitutionnelle.

Cependant, il faut écarter selon nous cette opposition classique en la matière. La réelle tension qui sous-tend les débats relatifs à la péréquation se lie entre les provinces riches et les provinces pauvres. Car, bien que l'allocation soit fédérale, les provinces riches sont des contributrices indirectes de péréquation.

Il reste qu'il existe un préjugé au sein du Canada anglais selon lequel les Québécois tirent profit de la péréquation. Le Québec est en effet récipiendaire mais est loin de constituer la province la plus pauvre. Ce qui fait la mauvaise réputation du Québec, c'est que cette province reçoit une grande part de l'allocation fédérale consacrée à la péréquation en raison de sa grande population, alors que, per capita, le Québec n'est pas très éloigné de la norme de péréquation.

En conclusion, l'opposition francophone/anglophone n'est pas un obstacle à la réforme mais entache la péréquation d'un aspect linguistique inopportun.

Éléments conjoncturels : la position minoritaire et les élections anticipées

Le gouvernement Martin était minoritaire depuis son élection en juin 2003. Cette position fut encore plus fragilisée par le scandale des commandites qui a secoué le parti libéral du Canada en 2005 et a amené Paul Martin à anticiper les élections fédérales. Celles-ci ont eu lieu le 23 janvier 2006.

Nous sommes ici face à deux éléments conjoncturels : la position minoritaire et les élections anticipées. Ceux-ci ont-ils fait obstacle à la réforme de la péréquation?

D'une part, la position minoritaire du gouvernement Martin le mettait dans une situation fragile et lui imposait de devoir trouver des appuis extérieurs pour chaque vote. Martin aurait-il pu achever sa réforme s'il avait disposé d'une position confortable aux Communes? Il est difficile de s'imaginer ce qu'il se serait produit dans une telle hypothèse. Il nous semble néanmoins que cela n'aurait pas eu d'incidence - ou très peu - dès lors que les obstacles auxquels toute tentative de réforme de la péréquation paraît confrontée ne concernent pas particulièrement la réunion de la majorité des sièges à la Chambre mais davantage l'élaboration d'un consensus sur un projet au sein de la fédération, c'est-à-dire avec ses autres partenaires. Certes, il aurait dû, pour le vote de cette loi, à nouveau obtenir un soutien extérieur, ce qui aurait constitué une difficulté supplémentaire, mais les étapes précédant ce vote constituent autant d'embarras autrement plus difficiles à supporter que la réunion de 155 sièges.

D'autre part, il va de soi que cette défaite du gouvernement sortant, auteur de la réforme qui était encore en cours, constitue un des éléments expliquant son échec. Mais il serait audacieux de prétendre que la réforme aurait pour autant abouti si le gouvernement Martin avait terminé les quatre années de législature et ceci pour deux raisons.

D'abord, le groupe d'experts n'a jamais remis son rapport, initialement demandé pour décembre 2005, puis ajourné à mars 2006. On attend toujours, ce qui traduit peut-être la difficulté de trouver une solution viable.

Ensuite, la question de la péréquation ne fut pas du tout à l'origine de ces élections anticipées, ni l'objet des débats au cours de la campagne. Les élections furent « étrangères » à la problématique de la péréquation.

Quant à l'avenir?

Dans son discours du Trône du 4 avril 2006³⁹, le Premier Ministre Harper ne dit aucun mot sur la péréquation et les suites à donner au Nouveau cadre alors que la péréquation avait fait l'objet d'une déclaration solennelle dans le discours du trône de Martin.

Le système institutionnel canadien

On pourrait penser que la structure étatique canadienne explique les difficultés à réformer la péréquation. Un régime fédéral n'est jamais très facile et les lois les plus importantes, dont celles touchant au financement de la structure, sont parfois constitutionnellement soumises à un vote avec majorité qualifiée, assurant le consentement de la minorité. Les lois dites spéciales en Belgique sont un exemple de cette préoccupation et de la complexité politique qu'elles entraînent. Le vote de telles lois peut donc déboucher rapidement sur un blocage institutionnel. Est-ce le cas au Canada?

Le Canada, pays fédéral depuis 150 ans, ne connaît pas de tel régime. Non seulement la compétence n'est pas juridiquement partagée, mais aussi le vote d'une telle loi n'est pas soumise à un régime particulier.

Ainsi, la compétence relative à la péréquation est une compétence strictement fédérale, avec pour conséquence que le gouvernement et le Parlement fédéraux pourraient agir comme ils l'entendent en vue de satisfaire l'obligation constitutionnelle visée à l'article 36 alinéa 2.

Ensuite, la loi fédérale relative à la péréquation n'est pas soumise à un régime particulier de sorte qu'une majorité absolue au parlement fédéral suffit à son adoption. Libre dès lors au gouvernement et au parlement fédéral de voter une telle loi, juridiquement parlant.

En conclusion, la structure institutionnelle ne constitue donc pas une pierre d'achoppement de la réforme de la péréquation selon nous.

Complexité et détricotage

La complexité actuelle de la péréquation canadienne rend plus difficile sa modification. Alors que l'idée initiale était fort simple dans son principe comme dans ses modalités, les modalités actuelles sont devenues fort complexes et, par là, peu comprises du plus grand nombre. Cette complexité n'aide pas à la réforme. D'autant que si beaucoup appellent à une simplification du système, personne ne propose de solution simple qui rencontre les revendications de chacun.

Au système de 1982 furent greffés des mécanismes particuliers en vue de garantir un fonctionnement optimal de la péréquation et le respect de sa philosophie générale. Ces mécanismes sont donc entièrement justifiés avec pour conséquence que leur suppression éventuelle, dans un souci de simplification de la formule, rendrait à celle-ci les défauts qu'ils lui évitent. Une telle suppression n'est donc pas souhaitable.

Par ailleurs, les divers bricolages politiques constituent aussi un obstacle. Or, à la différence des mécanismes cités ci-dessus, ils n'ont pas été instaurés dans un souci d'efficacité générale du système mais constituent des ajustements ponctuels accordés par le fédéral dans un souci clientéliste. Leur suppression, si elle est souhaitable dans un souci de simplification et de respect de l'intégrité du système, ne va pas pour autant sans poser de problème. Pensons par exemple à une éventuelle mise à néant des accords parallèles conclus en 2005...

En conclusion, qu'ils soient souhaitables ou non dans un souci de fonctionnement optimal de la péréquation, ces ajustements constituent des obstacles considérables.

Le système de partis

La difficulté de réformer la péréquation réside selon nous dans le système de partis lui-même. Au Canada, les partis sont horizontaux : il y a 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 par définition qu'à satisfaire l'intérêt de l'entité politique dont ils sont l'émanation, au détriment éventuellement de l'échelon institutionnel voisin.

Un tel cas de figure ne pourrait se présenter en Allemagne ou en Belgique où les grands partis sont présents à tous les échelons institutionnels. Au Canada, au contraire, les partis, via les acteurs politiques qui les composent, n'ont aucun intérêt à résoudre le conflit du voisin institutionnel du dessous ou du dessus. Les acteurs politiques font leur carrière politique à leur niveau : dans leur ville, dans leur province, au niveau national.

Certes, les partis nationaux couvrent l'ensemble du territoire canadien mais cela n'inclut pas la prise en compte des intérêts provinciaux.

Ainsi, la structure politique et les acteurs politiques sont deux éléments essentiels qui expliquent la difficulté de réformer cette matière car il n'existe pas de structure partisane animée par un souci de rencontrer l'intérêt le plus général.

La légitimité de la compétence fédérale

Certains soutiennent que la compétence en matière de péréquation devrait être partagée entre les différents acteurs. Notons que les auteurs de ces critiques ne formulent pas de proposition alternative et on peut, pour notre part, raisonnablement douter qu'une compétence partagée entre le fédéral et les 10 provinces constituerait une

solution plus adéquate.

Il convient alors d'examiner les rapports de force au sein de la fédération pour comprendre pourquoi le fédéral ne peut se permettre d'agir unilatéralement. Pour cela, citons trois raisons.

- 1. Tout d'abord, la péréquation passe pour un élément constitutif essentiel de la fédération canadienne. Un tel système de financement existe depuis toujours et est considéré par beaucoup comme the glue that holds a federal state together⁴⁰. En conséquence, vu l'importance de la péréquation dans les esprits, le fédéral ne peut pas se permettre d'agir sans prudence et sans concertation, c'est-à-dire unilatéralement.
- 2. Ensuite, la péréquation a également une grande importance financière. Pour le fédéral d'une part, qui y consacre grosso modo 10 milliards de dollars par an et, d'autre part, pour les provinces récipiendaires pour lesquelles la péréquation représente une part non négligeable de leur budget annuel (de 3 à 27 pour cent). A nouveau, cette importance invite le fédéral à agir avec prudence.
- 3. Enfin, si l'argent provient directement du budget fédéral, les contributeurs indirects restent les provinces non récipiendaires, à savoir l'Alberta et l'Ontario. Le fédéral doit veiller à garder de bonnes relations avec ces deux provinces, dont les poids économiques et démographiques sont considérables, avec un poids électoral sous-jacent, en particulier pour l'Ontario. Dès lors, l'exercice unilatéral de sa compétence pourrait froisser Calgary et Toronto dans l'hypothèse où les paiements de péréquation iraient croissant, voire se feraient au détriment d'autres transferts fédéraux dont ces deux provinces bénéficieraient. C'est un élément qui joue également en faveur de la concertation.

Ces trois points font de la péréquation un élément de la plus haute importance au sein de la fédération, avec pour conséquence que le fédéral se voit obligé de chercher un compromis, voire un semblant de compromis, avec les autres échelons institutionnels car, à défaut, une solution unilatérale, prise sur base de sa compétence juridique, serait perçue comme illégitime par les provinces et donc, difficilement applicable politiquement.

Conclusion

L'objectif de cet article était de présenter le fonctionnement des mécanismes péréquatifs canadiens et les raisons de la difficulté à les réformer. Ce sujet était d'autant plus à propos que le gouvernement Martin décidait en octobre 2004 d'apporter à la péréquation l'amélioration la plus remarquable de l'histoire de ces programmes⁴¹.

Les mécanismes de péréquation sont des transferts inconditionnels en espèces du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux dont la capacité fiscale théorique par habitant est inférieure à la norme de péréquation constituée par la moyenne des capacités fiscales provinciales à l'exclusion des provinces d'Alberta et atlantiques.

Il s'agit d'une obligation constitutionnelle visée à l'article 36 alinéa 2.

A l'heure actuelle, huit des dix provinces sont récipiendaires (soit toutes à l'exclusion de l'Alberta et de l'Ontario), la part de la péréquation dans leur budget est importante et la somme totale consacrée par le fédéral tourne aux alentours de 10 milliards par an.

Le système actuel essuie des critiques, en particulier en matière de prévisibilité, de clarté et de légitimité de la compétence.

La réforme du Nouveau cadre présentée par Paul Martin en 2004 entendait répondre à ces contestations mais n'a jamais abouti. Les raisons essentielles de la difficulté de réformer la péréquation sont, selon nous :

- tout d'abord, l'effroyable complexité et l'imprévisibilité du système de péréquation rendent ardue la tâche de sa réforme;
- ensuite, l'incapacité politique d'Ottawa de décider unilatéralement, par peur de froisser des partenaires de la fédération, traduit une remise en cause de la légitimité de la compétence fédérale, bien qu'une autre répartition de compétence entre les partenaires de la fédération serait elle-même, selon nous, sujette à fortes tensions;
- enfin, la structure de partis au Canada ne permet pas une prise en compte globale des intérêts des Canadiens et, partant, le comportement électoral des acteurs politiques reste centré sur les préoccupations d'un seul niveau de gouvernement, éventuellement au détriment des autres niveaux de pouvoir.

Vincent Defraiteur est licencié en sciences politiques (ULB - 2006), et en droit (ULB - 2006). Il est un membre du Centre d'études canadiennes de l'Université Libre de Bruxelles (Belgique), et un avocat au barreau de Bruxelles.

Bibliographie

Monographies

- Broadway, R. et Flatters, F., Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results, *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, N° 4 (Nov., 1982), pp. 613-633.
- Broadway, R. et Flatters, F., Une analyse économique de la péréquation, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1982, 78 p.
- Courchene, Th., Equalization payments : past, present and future, Ontario Economic Council, Ontario Economic Council, Toronto, 1984. 433 p.
- Courchene, Th., Resource revenue and equalization, Queen's University, 50 p.
- Courchene, Th. et Beavis, D.A., Federal-Provincial Tax Equalization: An Evaluation, *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 6, N° 4 (Nov., 1973), pp. 483-502.
- Dahlby, B. et Wilson, L.S., Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants, *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 27, N° 3 (Aug. 1994), pp. 657-672.
- Defraiteur, V., la péréquation financière au Canada, question du mémoire : quelles sont les raisons de la difficulté de réformer le programme de péréquation au Canada? Analyse à partir de la tentative d'octobre 2004, Faculté des sciences sociales, politiques et économiques, ULB, 2006, 142 p. (mémoire consultable à la bibliothèque de l'ULB, www.bib.ulb.ac.be).
- Lotz, J., Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations : rapport, Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998, 120 p.
- MacNevin, A.S., The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Canadian Tax Foundation, Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 2004. 327 p.
- Partage des richesses, option pour la fédération, Les cahiers du CRIC, septembre 2002, 52 p.
- Vaillancourt, F., Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada de 1983 à 1993, Secrétariat à la restructuration, Ministère du Conseil exécutif, Québec, 1995, Coll.: L'avenir dans un Québec souverain, 38 p.

Mémoires déposés à l'attention du groupe d'experts

- Aubry, J.-P., Analyser le programme de péréquation dans un contexte plus large, mai 2005, 24 p.
- Broadway, R., Evaluating the equalization program, Queen's University, June 2005, 41 p.
- Brett, C. and Strain, F., Nine theses on Equalization, June 2005, 3 p.
- Duclos, J.-Y., Réflexions sur certaines des principales questions sur lesquelles porte le mandat du groupe d'expert sur la péréquation, juin 2005, 6 p.
- Finn, J.-G., Le programme canadien de péréquation: pour un retour à l'essentiel, Fredericton, Nouveau-Brunswick, Juillet 2005, 18 p.
- Gannon, P., Responses to the key questions on equalization raised by the expert panel on equalization, July 2005, 9 p.
- Godbout, L. et St-Cerny, L., La réforme fédérale proposée de la péréquation : le mauvais remède pour l'un des organes vitaux du fédéralisme fiscal canadien, Université de Sherbrooke, Juin 2005, 36 p.
- Government of Saskatchewan, Equalization reform - a fair deal for Saskatchewan, June 2005, 24 p.
- Vaillancourt, F., Reforming equalization in Canada - some observations, July 2005, 24 p.
- Volpe, J., Le point de vue du Nouveau-Brunswick en ce qui concerne le programme de péréquation, juillet 2005, 11 p.

Sources officielles

- Commission sur le déséquilibre fiscal, Les programmes de transferts fédéraux aux provinces : document d'information pour la consultation publique, Québec, 2001, 39 p.
- Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Documents de présentation, <http://www.eqtff-pfft.ca> au jour du 20 juin 2005 et Ministère fédéral des Finances.

- › Le programme de péréquation, Division des relations fédérales-provinciales, Ministère des Finances, Canada, décembre 2004, 34 p.
- › Renforcer le programme de péréquation, Note déposée en vue de la révision quinquennale de mars 2004, Point de vue des ministres des Finances des provinces et des territoires, septembre 2003, 17 p.
- › Van Mullighen, H., The Road to Fairness and Equity : Saskatchewan's Perspectives on the Equalization Program and the Roadblocks that must be Overcome, presented by Saskatchewan's Minister of Finance, Harry Van Mullighen, to the Standing Senate Committee on National Finance, 28 avril 2004.
- › Discours du trône et réponse au discours du trône d'octobre 2004.
- › Discours du trône du 4 avril 2006, site officiel du gouvernement canadien.
- › Cabinet du Premier Ministre, Le Premier Ministre annonce le Nouveau cadre de la péréquation et de la formule de financement des territoires, communiqué de presse, le 26 octobre 2004.
- › Cabinet du Ministre des Finances, Le Rapport du groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires : le ministre reporte l'échéance, Communiqué de presse, le 8 novembre 2005.

Articles de presse

- › Corbeil, M., Séguin ne retire pas ses paroles, Le Soleil, 29 octobre 2004.
- › Cornellier, M., Compromis de la onzième heure : Martin et l'opposition s'entendent sur les amendements proposés par le Bloc, Le Devoir, 8 octobre 2004.
- › Dutrisac, R., Les limites de la voie du consensus, Le Devoir, 31 octobre 2004.
- › Dutrisac, R., Les premiers ministres provinciaux à Montréal - Désaccord au Conseil de la fédération, Le Devoir, 12 avril 2006.
- › En bref - Péréquation : un gâchis, Le Devoir, 11 mars 2006.
- › Fédéralisme communautaire - l'approche belge de Harper critiquée de toutes parts, Le Devoir, 20 octobre 2004.
- › L'effet Boomerang, Le Devoir, 27 octobre 2004.
- › Ottawa a « saigné » le Québec pour satisfaire le Canada anglais, Le Devoir, 28 octobre 2004.
- › Pelletier, B., Nécessaire asymétrie, La Presse, le 28 octobre 2004, p. 20.
- › Péréquation : victoire totale de Martin, Le Devoir, 27 octobre 2004.
- › Sansfacon, J.-R., Harper et le déséquilibre fiscal, Le Devoir, le 18 janvier 2006.
- › Waston, W., Equalization : the idiot's guide, National Post, 28 octobre.

1 Pour une approche internationale des mouvements péréquatifs, on se référera utilement à J. Lotz, Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations : rapport, Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998, 120 p.

2 Pour un exposé historique pertinent, on se référera à R. Broadway et F. Flatters, Une analyse économique de la péréquation, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1982, p. 2 et s.

3 R. Dutrisac, Les limites de la voie du consensus, Le Devoir, 31 octobre 2004.

4 W. Waston, Equalization : the idiot's guide, National Post, 28 octobre 2004.

5 Le présent article est un condensé du travail de fin d'études de l'auteur réalisé en juin 2006 : V. Defraiteur, la péréquation financière au Canada, question du mémoire : quelles sont les raisons de la difficulté de réformer le programme de péréquation au Canada ? Analyse à partir de la tentative d'octobre 2004, Faculté des sciences sociales, politiques et économiques, ULB, 2006, 142 p.

6 Th. Courchene et D.A. beavis, Federal-Provincial Tax Equalization: An Evaluation, The Canadian Journal of Economics, Vol. 6, N° 4 (Nov., 1973), pp. 483-502.

7 F. Vaillancourt, Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada de 1983 à 1993, Secrétariat à la restructuration, Ministère du Conseil exécutif, Québec, 1995, Coll.: L'avenir dans un Québec souverain, 38 p.

8 A.S. MacNevin, The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Canadian Tax Foundation, Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 2004. 327 p.

9 R. Broadway et F. Flatters, Une analyse économique de la péréquation, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1982, 78 p.

10 F. Vaillancourt, Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada de 1983 à 1993, Secrétariat à la restructuration, Ministère du Conseil exécutif, Québec, 1995, Coll.: L'avenir dans un Québec souverain, p. 6 et s.

11 Le programme de péréquation, Division des relations fédérales-provinciales, Ministère des Finances, Canada, décembre 2004, p. 5 et s.

12 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Documents de présentation, <http://www.eqtf-pfft.ca> au jour du 20 juin 2005 et Ministère fédéral des Finances.

13 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Ibidem.

14 F. Vaillancourt, Ibidem, p. 8.

15 Le programme de péréquation, division des relations fédérales-provinciales, Ministère des Finances, Canada, décembre 2004, p. 13.

16 A.S. MacNevin, The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Canadian Tax Foundation, Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 2004, p. 95.

17 Le programme de péréquation, division des relations fédérales-provinciales, Ministère des Finances, Canada, décembre 2004, p. 11.

18 J.-G. Finn, Le programme canadien de péréquation: pour un retour à l'essentiel, Fredericton, Nouveau-Brunswick, Juillet 2005, p. 8-10.

19 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Ibidem.

20 Ces extraits proviennent de la presse canadienne du moment. Citons : L'effet Boomerang, Le Devoir, 27 octobre 2004; Péréquation : victoire totale de Martin, Le Devoir, 27 octobre 2004 ; M. Corbeil, Séguin ne retire pas ses paroles, Le Soleil, 29 octobre 2004; M. Cornellier, Compromis de la onzième heure : Martin et l'opposition s'entendent sur les amendements proposés par le Bloc, Le Devoir, 8 octobre 2004; Ottawa a « saigné » le Québec pour satisfaire le Canada anglais, Le Devoir, 28 octobre 2004 ; Péréquation : victoire totale de Martin, Le Devoir, 27 octobre 2004 ; Waston, W., Equalization : the idiot's guide, National Post, 28 octobre 2004.

21 A.S. MacNevin, The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Ibidem, p. 227.

22 J.-G. Finn, Le programme canadien de péréquation: pour un retour à l'essentiel, Fredericton, Nouveau-Brunswick, Juillet 2005, p. 2-3 et p. 11.

23 Ces problématiques sont davantage développées dans le mémoire de l'auteur : V. Defraiteur, Ibidem.

24 J.-G. Finn, Le programme canadien de péréquation: pour un retour à l'essentiel, Ibidem, Juillet 2005, p. 15 ; J.-Y. Duclos, Réflexions sur certaines des principales questions sur lesquelles porte le mandat du groupe d'expert sur la péréquation, juin 2005, p. 1 ; Les programmes de transferts fédéraux aux provinces, Commission sur le déséquilibre fiscal, p. 28-29.

25 M. Corbeil, Séguin ne retire pas ses paroles, Le Soleil, 29 octobre 2004.

26 A.S. MacNevin, The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Ibidem, p. 230; J.-Y. Duclos, Réflexions sur certaines des principales questions sur lesquelles porte le mandat du groupe d'expert sur la péréquation, juin 2005, p. 3 ; J.-P. Aubry, Ibidem, p. 16. La même opinion est défendue par C. Brett et F. Strain, Ibidem, p. 1 et L. Godbout et L. St-Cerny, p. 35.

27 A.S. MacNevin, The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Ibidem, p. 229.

28 J. Volpe, Le point de vue du Nouveau-Brunswick en ce qui concerne le programme de péréquation, juillet 2005, p. 10.

29 Voir, entre autres cités plus haut : A.S. MacNevin, The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Ibidem, p. 227.

30 Discours du trône et réponse au discours du trône d'octobre 2004.

31 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Ibidem.

32 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Ibidem.

33 Cabinet du Premier Ministre, Le Premier Ministre annonce le nouveau cadre de la péréquation et de la formule de financement des territoires, communiqué de presse, le 26 octobre 2004.

34 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Ibidem.

35 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Ibidem.

36 Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Questions clés en vue de l'examen de la péréquation et de la formule de financement des territoires, Ibidem.

37 Le groupe d'experts est composé comme suit : M. Al O'Brien : ancien sous-trésorier de l'Alberta; Mme Elizabeth Parr-Johnson : membre de différents conseil d'administration (Banque de Nouvelle-Ecosse, Nova Scotia Power, Fondation des bourses du millénaire,...), ancienne chef de cabinet du ministre fédéral de l'emploi; M. Fred Gorbet : directeur de Strategy solutions, société-conseil en politiques publiques, ancien sous-ministre des Finances au fédéral; M. Robert Lacroix : recteur de l'Université de Montréal et M. Mike Percy : doyen de la School of Business de l'Université d'Alberta.

38 Cabinet du Ministre des Finances, Le Rapport du groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires : le ministre reporte l'échéance, Communiqué de presse, le 8 novembre 2005.

39 Discours du trône du 4 avril 2006, site officiel du gouvernement canadien.

40 Ainsi décrite par des parlementaires en 1981, cité par A.S. MacNevin, The Canadian federal-provincial equalization regime : an assessment, Ibidem, p. XV.

41 Discours du trône d'octobre 2004 de Paul Martin.