**Solidarité et péréquation : l’Initiative marocaine pour un statut d’autonomie de la région du Sahara au regard de la politique de péréquation dans la Fédération canadienne**

**Professeur Jean-Louis Roy[[1]](#footnote-1)**

Je suis heureux d’être associé à nouveau à l’Initiative marocaine pour la négociation d’un statut d’autonomie de la Région du Sahara, d’autant que le thème de notre rencontre est au cœur de l’expérience canadienne depuis près d’un siècle et demi. En effet, depuis ses origines, le Canada s’est doté de mécanismes de partage des ressources financières entre l’État fédéral et les États fédérés. Ces mécanismes n’ont cessé d’évoluer depuis 1867 en conséquence des mutations du pays et du monde. Aujourd’hui, ils sont au cœur des politiques publiques de la Fédération et des priorités affirmées des Canadiens.

**Les mécanismes canadiens**

Quels sont ces mécanismes et quelles sont les correspondances entre les valeurs et les politiques qu’ils mettent en œuvre et celles qui sous-tendent l’Initiative marocaine?

1.- ***Les transferts spécifiques.***

Le plus important des mécanismes canadiens concerne **les transferts au titre de la santé, de l’enseignement supérieur et des programmes sociaux**, transferts spécifiques versés aux Provinces et Territoires par l’État fédéral pour les aider à mettre en œuvre leurs programmes et services aux Canadiens. Outils de solidarité et de développement, ces transferts aux Provinces et aux Territoires atteindront un niveau record de 42 milliards de dollars canadiens en 2013-2014, soit près de 13% de l’ensemble des dépenses totales du gouvernement fédéral. Ce mécanisme de financement global est assujetti à l’atteinte d’objectifs arrêtés par des lois du Parlement fédéral et qui constituent des conditionnalités fortes[[2]](#footnote-2). En conséquence, les gouvernements des Provinces et des Territoires ne sont pas maîtres de leur utilisation.

11.- ***Les transferts de péréquation.***

Ces transferts atteindront 16,1 milliards pour l’année en cours, soit 5% de l’ensemble des dépenses totales du gouvernement fédéral. L’utilisation des fonds perçus par les Provinces et Territoires au titre de la péréquation n’est assortie d’aucune condition. Les gouvernements des Provinces et des Territoires sont maîtres de leur utilisation.

111.- ***Les transferts pour le développement régional.***

Enfin les transferts pour le développement régional appartiennent à une catégorie politique ambiguë où se conjuguent les effets réels des crises économiques affectant l’offre et la demande de ressources, de biens ou de services dans une Province et les gourmandises politiciennes.

Ces transferts ont enregistré des résultats médiocres et ce modèle, très apprécié dans les années 1960 et 1970, n’est plus retenu qu’en situation de crise véritable comme celle qui, en 2008-2011, a durement touché le Sud-Ouest de la Province de l’Ontario dévastée par l’affaissement du marché nord-américain de l’automobile. Ces programmes de développement régional sont conçus comme une intervention d’urgence susceptible de concourir aux ajustements imposés par les circonstances. Ils constituent des interventions sur objectifs et sont limités dans le temps.

Telles sont les trois principales catégories de transferts de l’État fédéral canadien aux États et Territoires fédérés. Même s’il n’est pas le plus important financièrement, le mécanisme de péréquation qui est l’objet de notre rencontre apparaît comme le plus significatif en raison de son enchâssement dans la Constitution et du principe d’égalité des citoyens qui le sous-tend et qu’il consacre.

**Retour au mécanisme de péréquation.**

Qualifié de pierre angulaire de la Fédération canadienne, le mécanisme de péréquation est au cœur du fédéralisme fiscal canadien depuis plus de cinquante ans. Il a été enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982,* ce qui le sanctuarise et le protège des aléas politiques ou autres qui pourraient autrement l’affecter.

Ce mécanisme vise à offrir aux Provinces canadiennes moins prospères une compensation pour la faiblesse de leur assiette fiscale afin qu’elles puissent toutes offrir des services publics comparables, peu importe où résident les Canadiens. Les Provinces étant responsables de la grande majorité des services publics, dont l’éducation, la santé et les services sociaux, la péréquation, cet outil de solidarité, respecte en tout point leur égalité et leur autonomie et n’influe pas directement sur leurs orientations et choix politiques.

Un principe sous-tend la péréquation, **le principe d’égalité des citoyens**, qui est la valeur de référence pour l’ensemble de l’architecture constitutionnelle de la Fédération canadienne. Si le programme de péréquation a d’abord été déployé en direction des Provinces, la formule a été étendue, avec des modalités particulières, aux Territoires du Nord constitués après les Provinces afin qu’ils puissent offrir des services comparables à ceux offerts par les Provinces, à des niveaux d’imposition comparables[[3]](#footnote-3). Bref, l’objectif du programme de péréquation est précis. **Tous les Canadiens doivent avoir accès à des services sensiblement comparables, par exemple de soins de santé, sans avoir à payer des impôts plus lourds que leurs concitoyens des autres Provinces.** Maintes études ont souligné que, faute d’un tel programme − qui est entièrement financé par les revenus du gouvernement fédéral −, les services publics essentiels accuseraient de grandes différences à l’intérieur du Canada.

Comme le mentionne le Groupe d’experts sur la péréquation[[4]](#footnote-4) qui s’est livré, en 2006, à un examen indépendant de cette politique, la péréquation n’a pas pour objectif principal de réaliser une plus grande égalité de revenus entre les citoyens, ni de soutenir directement le développement économique régional. Ces objectifs font, au Canada, l’objet de mesures distinctes par le biais d’ententes bilatérales entre l’État fédéral et une Province ou un Territoire. En conséquence, elles varient d’une situation à l’autre. La péréquation a pour objet, selon une formule basée sur les données du Régime fiscal représentatif (RFR), de combler annuellement l’écart entre la capacité fiscale d’une Province d’offrir des services provinciaux par rapport à une moyenne commune pour l’ensemble du pays[[5]](#footnote-5). En 2013-2014, six Provinces recevront des transferts au titre de la péréquation.[[6]](#footnote-6)

**Un mécanisme permanent dans un monde en changement**

Si le mécanisme de la péréquation est permanent, en conséquence notamment de son inclusion dans la Constitution, il se déploie dans un monde en perpétuel changement qui fait varier en permanence le rendement de leur économie respective et, en conséquence, les disparités entre les économies des divers Territoires et Provinces. D’où la nécessité d’ajustements apportés aux modalités du programme durant les deux dernières décennies.

Trois critiques sont adressées au mécanisme de péréquation :

1. Certains prétendent qu’il accable l’économie des Provinces dites productives et crée un sentiment de dépendance pour les Provinces bénéficiaires.
2. D’autres croient que la formule ne serait pas suffisamment généreuse envers certaines d’entre elles, notamment l’Ontario, aujourd’hui victime de la récession de 2008 et du déclin de son secteur manufacturier, malgré son rôle historique stabilisateur du régime de péréquation canadien.
3. Enfin, on a aussi souligné les disparités du coût de la vie et celles relatives au régime de travail pour critiquer le niveau de paiement consenti à certaines Provinces bénéficiaires.

Enfin, l’épineuse question des disparités créées dans les assiettes fiscales provinciales par l’inclusion ou non des revenus liés aux ressources naturelles dans la formule de péréquation est aussi en constante délibération. Avec leur inclusion, les Provinces connaissant une augmentation de leurs revenus provenant des ressources naturelles verraient cette augmentation être contrebalancée par une diminution de leurs paiements de péréquation. Elles ne se retrouveraient donc pas dans une meilleure situation que si elles n’avaient aucun revenu de ressources naturelles et auraient conséquemment pas d’incitatif économique à les développer.

**La réforme de 2007**

Prenant en compte cet éventail de critiques, le gouvernement fédéral a adopté, en 2007, la plupart des recommandations énoncées dans le rapport du Groupe d’experts. Faisant face à un ralentissement économique, il a annoncé, l’année suivante, son intention de plafonner les coûts du programme de péréquation dès l’exercice financier 2009-2010. Nous vivons présentement sous ce régime qui peut se décliner comme suit :

1. **Premièrement,** **rejet de** **la notion d’enveloppe fixe, formule qui irait à l’encontre de la nature fondamentale de la péréquation.**
2. **Deuxièmement, adoption d’une norme pour fixer une moyenne de référence établie à partir des revenus des dix Provinces[[7]](#footnote-7) afin qu’elle reflète fidèlement les disparités financières et la diversité réelle du pays**[[8]](#footnote-8)**.**
3. **Troisièmement, les paiements de** **péréquation sont établis par rapport à la capacité fiscale des différentes Provinces et non sur la base de l’évaluation de leurs besoins en dépenses**.
4. **Quatrièmement, la part des revenus tirée des ressources naturelles dans le calcul des capacités fiscales de chaque Province est fixée à 50 % de ces revenus.** Qualifiée de solution intermédiaire, ce choix réaffirme à la fois le principe que le programme de péréquation ne devrait pas soustraire aux Provinces leur droit de tirer le maximum d’avantages de leurs ressources naturelles (elles en sont propriétaires après tout en vertu de la Constitution canadienne), mais qu’il conviendrait d’inclure tout de même une partie des revenus des ressources naturelles de toutes provenances sans exception parce qu’ils contribuent sensiblement à renforcer l’économie et à financer les services publics d’une Province[[9]](#footnote-9).
5. **Cinquièmement, la mise en place d’un plafond pour éviter, par souci d’équité, qu’une Province bénéficiaire dispose d’une capacité fiscale supérieure à celle d’une Province non bénéficiaire**[[10]](#footnote-10)**.**
6. **Sixièmement, le calcul de la capacité fiscale des Provinces se base sur une moyenne pondérée mobile de trois ans et de données décalées de deux ans pour atténuer l’impact des variations annuelles.** Ce régime adopté en 2007 a renforcé les maillons les plus faibles de l’ancienne formule, mais la problématique des ressources naturelles demeure bien vivante à cause de la répartition géographique de ces dernières. L’entrée en jeu de l’Ontario en tant que Province bénéficiaire du programme de péréquation a toutefois précipité des modifications à une formule que plusieurs croyaient, depuis la publication du rapport du Groupe d’experts, être dorénavant à l’abri de pressions politiques.

Ces analyses critiques ne modifient en rien la philosophie du mécanisme canadien de péréquation et ses composantes :

1. consentement à l’idée et à la réalité de partage des ressources financières entre les ordres de gouvernements ;
2. inclusion de toutes les entités fédérées comme partenaires bénéficiaires ou non du mécanisme ;
3. volonté de leur assurer une capacité égale de mettre en œuvre des programmes et services comparables, malgré la disparité de leurs ressources afin que le principe d’égalité des citoyens, valeur de référence de la Constitution canadienne, soit mis en œuvre effectivement.

**La proposition marocaine pour l’autonomie de la Région du Sahara**

Plusieurs éléments de l’Initiative marocaine pour l’autonomie de la Région du Sahara consacrés à la solidarité et à la péréquation s’inscrivent dans une arborescence constitutionnelle et politique voisine de celle prévalant au Canada :

* la reconnaissance d’unités territoriales et politiques autonomes au sein de l’État ;
* un partage des compétences et des ressources publiques entre ces divers niveaux de pouvoir ;
* l’identification des compétences des deux ordres de gouvernement, donc des compétences de la Région autonome du Sahara telles qu’établies dans le texte de l’Initiative, comprenant notamment les institutions régionales, le développement économique et la planification régionale, les infrastructures, les services, la sécurité et la protection sociales et l’environnement ;
* un engagement visant à assurer à la Région la disposition des ressources financières nécessaires à son développement « dans tous les domaines » et, en conséquence, reconnaissance de sa capacité de lever des impôts, taxes et contributions territoriales ;
* la reconnaissance enfin de son droit à bénéficier des revenus de l’exploitation des ressources naturelles affectées à la Région et aussi de la partie des revenus des ressources naturelles située dans la Région et perçus par l’État ;
* la mise à la disposition de la Région des ressources nécessaires allouées « dans le cadre de la solidarité nationale. »

Constitutionalisée, cette disposition fera vraisemblablement l’objet de négociations et de décisions politiques d’importance et, sans doute, de décisions des juridictions constitutionnelles. Il faudra notamment :

* arrêter la composition des tables de concertation pour fixer les balises de cette politique de solidarité ;
* décider des mécanismes de cette mise à disposition : moyenne nationale ou calculs bilatéraux comprenant ou non l’inclusion des bénéfices fiscaux découlant de l’exploitation des ressources naturelles ;
* décider de la hauteur de ces transferts, de leur plafonnement ou non, de leur nature conditionnelle ou non,
* et finalement arrêter le socle de cette politique de partage.

Cette politique vise-t-elle le développement économique des régions marocaines voire, dans certains cas, leur rattrapage, ou repose-t-elle sur l’affirmation de l’égalité des citoyens et leurs droits, en conséquence, à disposer de services équivalents peu importe où ils résident dans le Royaume?

Les textes disponibles évoquent une synthèse de ces deux visions. En effet, il y est affirmé que « les citoyens des Provinces du Sud sont au centre des préoccupations » et annoncé « la mise en place d’un système économique porteur de croissance, créateur de richesses et générateur d’emplois. »

Ce qui est acquis est considérable : la solidarité qui se décline par l’assurance que les ressources propres aux régions sont complétées par des appuis financiers de l’État central à partir des disponibilités du produit national.

Cette vision constitue à la fois un vaste levier contre les fluctuations dans le développement et la croissance qui ne manquent pas de se produire et qui affectent alternativement les régions. Elle consacre aussi la citoyenneté commune par le partage des ressources et, en cas de crise régionale par le maintien, grâce à ce partage, des grands programmes économiques, sociaux et écologiques qui autrement pourraient être dévastés. Bref, la solidarité et la péréquation qui l’incarne concrètement sont bien davantage que des leviers circonstanciels, ils sont le ciment de la nation, l’une de ses formes achevées.

Telle est notamment la valeur de l’Initiative marocaine pour la négociation d’un statut d’autonomie de la Région du Sahara et ses multiples déclinaisons dont celle qui nous rassemble aujourd’hui.

1. Président de Partenariat International et Responsable de l’Observatoire mondial des droits de l’homme. [↑](#footnote-ref-1)
2. A titre d’exemple, voir La loi canadienne sur la Santé. [↑](#footnote-ref-2)
3. En place depuis 1985, la Formule de Financement des Territoires (FFT) vise à combler les écarts pour tenir compte de la situation particulière des Territoires. La subvention versée à chaque Territoire est fondée sur l’écart entre la mesure approximative des besoins du Territoire en matière de dépenses et sa capacité à générer des revenus (revenus admissibles). Les revenus admissibles se composent de deux volets : sept des principales sources de revenus autonomes des Territoires sont mesurées à l’aide d’un régime fiscal représentatif, semblable à celui utilisé pour le Programme de péréquation; les 11 autres sources de revenus font l’objet d’une estimation en bloc (Source : Ministère des Finances du Canada). [↑](#footnote-ref-3)
4. *Pour réaliser un dessein national: remettre la péréquation sur la bonne voie du Groupe d’experts sur la péréquation et la formule de financement des Territoires,* présidé par M. Al O’Brien, ancien sous-trésorier provincial de l’Alberta. [↑](#footnote-ref-4)
5. Selon le rapport du Groupe d’experts, la péréquation a généralement permis de réduire ces écarts. Depuis 1982, elle a permis de relever la capacité fiscale de la Province la moins bien nantie pour la faire passer d’un niveau situé entre 58 % et 68 % de la moyenne nationale à un niveau situé entre 91 % à 99,7 % de celle-ci. Le rapport souligne néanmoins qu’il faut éviter toutefois de faire un lien direct entre la péréquation et la comparabilité des services et des résultats, alors qu’en fait la péréquation n’est qu’un des nombreux facteurs contribuant aux résultats. Les coûts de prestation des services publics et les résultats socio-économiques des Provinces découlent d’une combinaison complexe de programmes et de choix fédéraux et provinciaux, de tendances sociales et économiques qui débordent largement le cadre de la péréquation. D’ailleurs, la péréquation est après tout un programme inconditionnel qui a pour objet de rendre possible (et non d’imposer) une relative comparabilité des services publics dans une Fédération décentralisée, où les gouvernements provinciaux doivent rendre compte à leurs commettants des choix qu’ils font en matière de services publics et de fiscalité. Il incombe à la Province, et à elle seule, de décider si elle veut offrir des services publics plus que comparables, moins que comparables ou sensiblement comparables. La péréquation devrait donner à une Province les moyens d’opter pour la troisième solution, sans pour autant l’imposer. [↑](#footnote-ref-5)
6. L’Île du Prince-Édouard (340 millions$), la Nouvelle-Écosse (1 458 millions$), le Nouveau-Brunswick (1 513 millions$), le Québec (7 833 millions$, l’Ontario (3 169 milliards$) et le Manitoba (1 792 millions$). [↑](#footnote-ref-6)
7. Sont pris en compte les cinq assiettes fiscales suivantes : l’impôt sur le revenu des particuliers, l’impôt sur le revenu des sociétés, les produits des taxes de vente, l’impôt foncier et les revenus tirés de l’exploitation des ressources naturelles. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cette moyenne de référence était établie préalablement à partir des revenus de deux puis de cinq Provinces. [↑](#footnote-ref-8)
9. Pétrole, gaz, ressources continentales extracôtières, exploitation forestière, de la potasse ou de l’hydroélectricité. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ce plafond fait en sorte qu’une Province bénéficiaire ne peut être plus riche que la moyenne des Provinces bénéficiaires. Cette politique prend aussi en compte la croissance des paiements de péréquation (+ 56 % depuis l’année fiscale 2003-2004), croissance découlant de l’augmentation des revenus provenant de l’exploitation des ressources naturelles. [↑](#footnote-ref-10)