

Mémoire remis au

**GROUPE D'EXPERTS SUR LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION
ET SUR LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES**

**ANALYSER LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION
DANS UN CONTEXTE PLUS LARGE**

par

Jean-Pierre Aubry
Économiste

Le vendredi 27 mai 2005

ANALYSER LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION DANS UN CONTEXTE PLUS LARGE

I INTRODUCTION ET RECOMMANDATIONS

Le mandat du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires stipule que ce groupe devra fournir des conseils au gouvernement du Canada sur "*la nécessité de constituer un organisme indépendant permanent chargé de fournir des conseils au gouvernement du Canada sur la répartition du financement au titre de la péréquation et de la FFT à l'intérieur d'un cadre composé de niveaux prévus par la loi ainsi que celle de tenir des examens périodiques des disparités provinciales et des coûts de la prestation des services dans le Nord.*"

Le texte qui suit supporte la formation d'un tel organisme. Il recommande tout particulièrement que cet organisme analyse le programme de péréquation, au moins à tous les cinq ans, dans un contexte plus large que celui de ses modalités opérationnelles.² Cet organisme devrait :

- *Analyser le programme de péréquation en tenant compte non seulement des transferts **bruts** du gouvernement fédéral aux provinces mais également des transferts **nets** entre provinces.* Le programme de péréquation consiste essentiellement en un transfert de fonds des provinces les plus riches vers les provinces les plus pauvres. La redistribution des revenus produite par le programme de péréquation se fait **à la fois** par les dépenses de ce programme et par son financement. On ne peut donc faire une véritable analyse des effets redistributifs de ce programme sans considérer les implications de son financement.
- *Analyser le programme de péréquation en tenant compte de l'interaction entre celui-ci et les autres grands programmes de transferts du gouvernement fédéral.* Pour définir le mieux possible (1) la taille des fonds à être distribués par le programme de péréquation (présentement d'environ 10 \$ milliards) et (2) la répartition provinciale de ces fonds, le gouvernement fédéral doit tenir compte des

¹ Économiste et président du *Comité de politiques publiques* de l'ASDEQ. L'auteur remercie Luc Godbout de l'Université de Sherbrooke, Jean-Michel Cousineau de l'Université de Montréal, Jac-André Boulet et Charles A. Carrier, ainsi que François Delorme, Louis Lévesque, Sean Keenan et Paul Rochon de Finances Canada pour leur coopération. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que l'auteur.

² Les modalités opérationnelles peuvent être revues sur une base plus continue.

effets redistributifs de ses autres grands programmes (transferts canadiens en santé et autres programmes sociaux (TCSPS), transferts aux aînés et prestations de l'assurance-emploi, pour un montant annuel total de plus de plus de 70 \$ milliards). Le calcul des droits de péréquation³ devrait tenir compte de la contribution des autres programmes de transferts pour faire en sorte que l'effort global de redistribution des revenus soit optimal et que la qualité des services publics offerts par les gouvernements provinciaux soit relativement comparable d'une province à l'autre, tel que stipulé dans la *Loi constitutionnelle* de 1982.

D'une certaine façon, le programme de péréquation devrait tenter de compléter ce qui n'est pas accompli par ces autres programmes de transferts.

- *Identifier les paramètres du programme de péréquation qui peuvent être définis indépendamment des autres programmes de transferts et ceux qui doivent être définis en tenant compte de cette interaction.*
- *Faire des analyses coûts-bénéfices pour évaluer si les effets redistributifs du programme de péréquation ont été ou non un facteur de progrès pour le Canada. Quelle est la rentabilité sociale de ce programme de redistribution des revenus ? Est-ce que les provinces qui ont bénéficié d'importants transferts nets sont devenues plus productives et autonomes ou non ? Faut-il augmenter ou diminuer la taille du budget alloué à ce programme ? Quels aspects des programmes ont une plus grande rentabilité sociale ? Quels sont ceux qui ont une plus faible rentabilité sociale ? Ici encore, il est difficile de bien répondre à ces questions sans tenir compte de l'interaction avec les autres programmes de transferts.*
- *Demander au gouvernement fédéral de publier annuellement un rapport statistique sur les transferts bruts et nets (par province et per capita) de ses quatre grands programmes de transferts.*

II TRANSFERTS BRUTS VERSUS TRANSFERTS NETS

Dans le texte qui suit nous présentons des estimations des montants versés dans chaque province par chacun des quatre grands programmes de transferts du gouvernement fédéral, ainsi que des estimations des montants versés implicitement par chaque province au gouvernement fédéral pour le financement de chacun de ces derniers. Ces estimations nous permettent ainsi de calculer pour chaque province les transferts nets per capita reliés à chacun de ces quatre programmes. L'agrégation de ces chiffres permet d'obtenir, pour chaque province, une estimation des transferts bruts et nets liés à l'ensemble de ceux-ci. Le texte présente également des estimations de l'effet que ces programmes de transferts ont individuellement et conjointement sur la *capacité fiscale* des gouvernements provinciaux. Voici un exemple des variables produites par nos calculs :

³ Montants versés par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux qui sont éligibles selon les modalités du programme de péréquation.

Tableau 1

Programme de péréquation : Province de Québec

Transfert brut à la province et au gouvernement provincial	3,7 \$ G (milliards)
Contribution implicite de la province au financement	<u>2,1 \$ G</u>
Transfert net reçu par la province	1,6 \$ G
Transfert brut per capita au gouvernement provincial	491 \$
Contribution implicite per capita au financement	<u>276 \$</u>
Transfert net per capita à la province	215 \$
Capacité fiscale per capita	5 635 \$
Capacité fiscale per capita plus transfert brut	6 126 \$ (5 635 \$ + 491 \$)
Capacité fiscale per capita plus transfert net	5 850 \$ (5 635 \$ + 215 \$)

Toutes les mesures de transferts bruts présentés dans ce tableau sont basées sur des concepts utilisés par Finances Canada. Le concept de transfert net de fonds entre provinces est également un concept généralement accepté. Cependant, comment faut-il interpréter l'addition d'un transfert net à la mesure de la capacité fiscale⁴ ? Si cela fait du sens d'ajouter à la capacité fiscale d'un gouvernement provinciale les droits de péréquation qu'il reçoit du gouvernement central, est-ce que cela fait du sens d'ignorer les taxes et impôts versés par les particuliers et les sociétés de cette province pour permettre au gouvernement central de défrayer le coût du programme de péréquation ? Est-ce que la capacité fiscale d'une province doit être réduite lorsque les agents économiques de cette province versent au gouvernement central des taxes et des impôts pour les transferts qu'ils reçoivent ? **La capacité fiscale d'une province et la part de la capacité fiscale du gouvernement fédéral provenant de cette province sont des vases communicants.** Cette situation reflète le fait qu'il y a des limites à la ponction fiscale que l'ensemble des gouvernements peut faire sur un territoire. Ceci est chose qui est d'autant plus vrai en économie ouverte.

Prenons les chiffres présentés plus haut. Le gouvernement du Québec reçoit 3,7 \$ milliards de droits de péréquation du gouvernement fédéral mais ses citoyens et ses sociétés doivent, à cause de ce programme, verser 2,1 \$ milliards de plus au gouvernement fédéral, en taxes et impôts. Peut-on dire que la capacité fiscale du gouvernement du Québec s'est accrue de 3,7 \$ milliards à cause des droits de péréquation qu'il reçoit? On pourrait être en droit de penser que l'effet net de ce programme sur la capacité fiscale du gouvernement du Québec est de 1,6 \$ milliard. **Ignorer dans nos analyses le fait que le gouvernement fédéral tire des revenus additionnels de cette province de 2,1 \$ milliards semble incorrect.** Dire que la capacité fiscale des gouvernements de l'Ontario et de l'Alberta n'est pas affectée par le programme de

⁴ La capacité des gouvernements provinciaux de tirer des revenus de leur économie (impôts, taxes, frais de services, redevances...).

péréquation, parce que ceux-ci ne reçoivent aucun droit de péréquation, semble également incorrect car, comme nous le verrons plus loin, une grande partie du financement du budget de 10 \$ milliards de ce programme provient de ces deux provinces. **De fait, il faut considérer dans nos analyses à la fois les transferts bruts et les transferts nets.**

La même logique s'applique aux programmes de transferts du gouvernement fédéral aux particuliers. Ceci peut être compris si nous imaginons que ces transferts aux particuliers sont remis aux gouvernements provinciaux et que ceux-ci les remettent, tels quels, aux particuliers. De plus, il y a des effets importants de substitution que l'on ne peut négliger. Par exemple, une hausse de la générosité des transferts du gouvernement fédéral peut impliquer une baisse des dépenses du programme de bien-être social. Les gouvernements provinciaux peuvent également reformuler leurs propres programmes de transferts aux particuliers (ex. diminuer la taille des transferts provenant du programme de bien-être social) et d'autres politiques publiques (ex. détermination du salaire minimum) pour tenir compte du geste posé par le gouvernement central.

Certes, les estimations présentées plus bas sont sujettes à des erreurs, notamment celles reliées à la distribution du financement par province de ces programmes. Cependant, malgré leurs imperfections, ces estimations peuvent nous permettre de mieux comprendre l'effet de ces programmes sur la distribution des revenus entre les provinces et de tirer des conclusions intéressantes. Des estimations plus précises pourront être faites plus tard par les fonctionnaires de Finances Canada si cette approche est jugée utile.

III LES QUATRE PROGRAMMES À ANALYSER

Selon le Plan budgétaire 2005, le montant total des dépenses reliées aux principaux programmes de transferts du gouvernement fédéral aux provinces et particuliers serait de l'ordre de 80 \$ milliards pour l'exercice financier 2004-05

• Péréquation	10 \$ G
• TCSPS ⁵	28 \$ G
• Assurance-emploi	15 \$ G
• Transferts aux aînés	28 \$ G

	81 \$ G

Ces quatre programmes ont leurs propres objectifs et ils semblent être conçus et administrés de façon relativement indépendante. Malgré leur spécificité, ces quatre programmes ont de nombreux points en commun. Entre autres choses, ils ont pour effet de redistribuer une partie des ressources financières des agents économiques les plus riches vers les moins riches, ainsi que des gouvernements provinciaux ayant une plus

⁵ Les transferts canadiens en santé et autres programmes sociaux

grande capacité fiscale vers ceux qui ont une plus faible capacité fiscale. C'est notamment le cas pour les programmes de péréquation et d'assurance-emploi. Même dans le cas du programme TCSPS, où le montant des transferts per capita est quasi-identique d'une province à l'autre,⁶ il y a une composante non négligeable de redistribution de revenus entre les provinces par le biais de son financement. Les provinces les plus riches contribueront plus au financement de ce programme, sur une base per capita, que les provinces les moins riches. Il en est de même pour le programme de transferts aux aînés. Il faut également souligner la très forte corrélation entre les montants nets⁷ versés par habitant dans chaque province par le programme de l'assurance-emploi et ceux versés par le programme de péréquation. Les provinces les moins riches ont un taux de chômage plus élevé et reçoivent davantage, par habitant, de ces deux programmes.

Compte tenu de la taille de ces quatre programmes de transferts et de leurs implications au niveau de la redistribution des revenus entre les provinces, il est impératif que le gouvernement du Canada analyse les effets redistributifs de l'ensemble de ces programmes et apporte des modifications à certains de leurs grands paramètres en tenant compte de cette information. La reddition des comptes que fait le gouvernement fédéral aux contribuables canadiens sur ces quatre programmes devrait inclure une présentation de leurs effets agrégés sur la distribution des revenus et sur les bienfaits globaux qu'ils en retirent. Cette approche est cohérente avec les bonnes règles d'analyse économique, de gestion et de gouvernance. Notez que les documents que j'ai lus sur le programme de péréquation, notamment ceux qui sont présentés sur le site du groupe d'experts, discutent relativement peu de son financement et de son interaction avec les trois autres programmes de transferts.

IV EFFET NET DES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Le Tableau 2 qui est situé dans les trois dernières pages du présent document présente des estimations, pour l'exercice financier 2004-05, des dépenses brutes des quatre programmes de transferts dans chacune des dix provinces canadiennes, ainsi que des estimations des revenus tirés par le gouvernement fédéral de chaque province pour les financer. Les hypothèses et les données utilisées pour faire ces calculs sont décrites à l'Appendice 1.

Les dépenses du programme de péréquation qui ont été générées par notre modèle de simulation⁸ sont basées sur l'utilisation de la norme des cinq provinces⁹, dont le montant est de 6 126 \$ per capita. Ces estimations sont presque identiques à celles

⁶ Dans nos calculs, le budget du programme TCSPS est alloué sur la base d'un montant fixe per capita (880 \$) à chacun des gouvernements provinciaux.

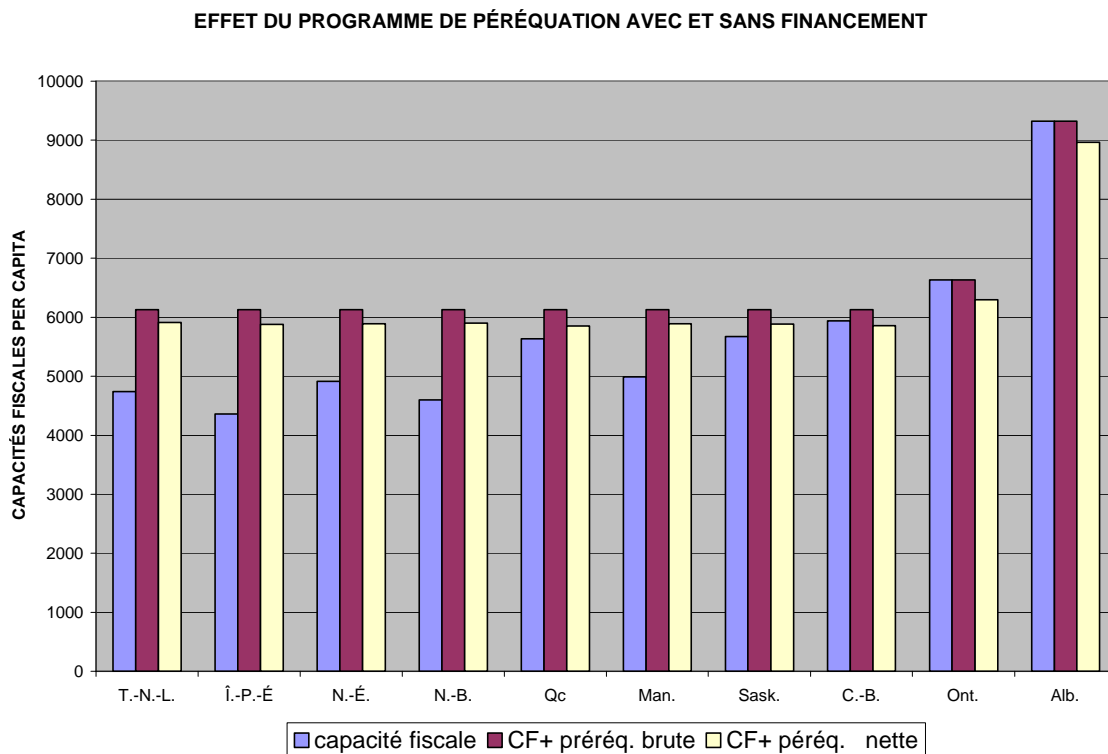
⁷ Transferts versés dans une province moins les taxes et impôts payés au gouvernement fédéral pour financer un programme.

⁸ Ce modèle consiste simplement en un ensemble d'identités comptables et des clefs de distribution de dépenses et de revenus décrites dans l'appendice 1.

⁹ La capacité fiscale moyenne des cinq provinces suivantes : Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique.

décrites dans un document de Finance Canada.¹⁰ La somme des droits versés aux huit provinces éligibles est de 9,5 \$ milliards. Les revenus tirés des provinces par le gouvernement fédéral pour financer le programme de péréquation accentuent légèrement l'effet redistributif de ce programme puisque les provinces les moins riches reçoivent plus de transferts par habitant et contribuent moins par habitant à son financement. Le Graphique 1 montre l'effet d'ajouter les dépenses brutes et nettes en péréquation à la capacité fiscale de chaque province. Ce graphique montre clairement les provinces qui sont des bénéficiaires nettes et celles qui sont des contributrices nettes. Selon notre modèle de simulation, l'Ontario et l'Alberta versent un montant total au gouvernement fédéral de 5,2 \$ milliards pour ce programme. Ce montant est redistribué, en termes de transferts nets, de la façon suivante : 2,7 \$ milliards aux provinces maritimes, 1,6 \$ milliards au Québec et 0,9 \$ milliard aux trois autres provinces (Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique).¹¹

Graphique 1



Le Tableau 2, présenté à la fin du texte, décrit les résultats des calculs reliés au **programme TCSPS** qui a été défini dans nos simulations comme étant un transfert par le gouvernement fédéral d'un montant fixe de 880 \$ par habitant dans toutes les provinces, pour une somme totale de 28 \$ milliards. Ce programme a un effet non négligeable sur la distribution des revenus et la capacité fiscale relative des provinces. Par exemple, le programme des TCSPS impliquerait, selon notre modèle de simulation, un transfert net

¹⁰ Le programme de péréquation, Division des relations fédérales-provinciales, Finances Canada

¹¹ La Colombie-Britannique qui reçoit des transferts bruts de péréquation (0,8 \$ G) est une contributrice nette à ce programme (- 0,3 \$ G).

per capita vers Terre-Neuve de 248 \$¹² et un transfert net de 159 \$ par Albertain vers les autres provinces. Ce programme produit un transfert implicite net de 1,7 \$ milliards¹³ des deux provinces les plus riches, l'Ontario et de l'Alberta, vers les huit autres provinces.

Quand nous mesurons **l'effet total de ces deux programmes de transferts du gouvernement du Canada vers les gouvernements provinciaux** (péréquation et TCSPS), nous obtenons un transfert net (annuel) d'environ 7 milliards de dollars (5,2 \$ G + 1,7 \$ G) des deux provinces les plus riches vers les huit autres. Il est également intéressant de souligner que ces deux programmes n'impliqueraient aucun transfert net vers la Colombie-Britannique et un transfert net relativement faible vers le Québec (283 \$ per capita ou 2,1 \$ milliards). Les grands bénéficiaires de ces deux programmes sont les provinces maritimes avec un gain net de 1 365 \$ par habitant pour un total de 3,2 \$ milliards.

Le Graphique 2 nous montre qu'il y a relativement peu de différences entre le deux mesures suivantes :

- (1) la mesure de la capacité fiscale des huit gouvernements provinciaux qui reçoivent des droit de péréquation à laquelle on ajouté les transferts bruts provenant du programme de péréquation, et
- (2) la mesure de la capacité fiscale (de ces huit provinces) ajustée pour les dépenses nettes des deux programmes de transferts aux gouvernements provinciaux.¹⁴

Cependant, cette dernière mesure illustre en plus la réduction de la capacité fiscale des gouvernements de l'Ontario et de l'Alberta, reflétant ainsi le fait que ces deux provinces financent totalement, sur une base nette, ces deux programmes du gouvernement fédéral.

Il est intéressant de noter que la capacité fiscale de l'Ontario, ajustée pour les transferts nets à ces deux programmes, est réduite à un niveau très proche de celui de huit provinces éligibles aux transferts bruts de péréquation et que la capacité fiscale du gouvernement de la province de Québec ajustée de façon similaire, est la plus faible de toutes les provinces.¹⁵ La méthodologie, présentement utilisée pour le calcul des droits de péréquation et basée sur une norme-cible en termes de transferts bruts, implique que les provinces les plus riches qui reçoivent des transferts de péréquation (ex. le Québec et la Colombie-Britannique) sont davantage taxés que les provinces les moins riches (ex. les provinces maritimes).¹⁶ Cela explique pourquoi les provinces maritimes ont une capacité fiscale ajustée pour les transferts nets de péréquation supérieure à celle des autres provinces présentement éligibles au versement de droits de péréquation. **II**

¹² Ce montant représente 21 % du transfert net per capita reçu par Terre-Neuve par le biais du programme de péréquation.

¹³ Ce montant représente 33% du transfert net de 5,2 \$ milliards que ces deux provinces font aux autres provinces par le biais du programme de péréquation.

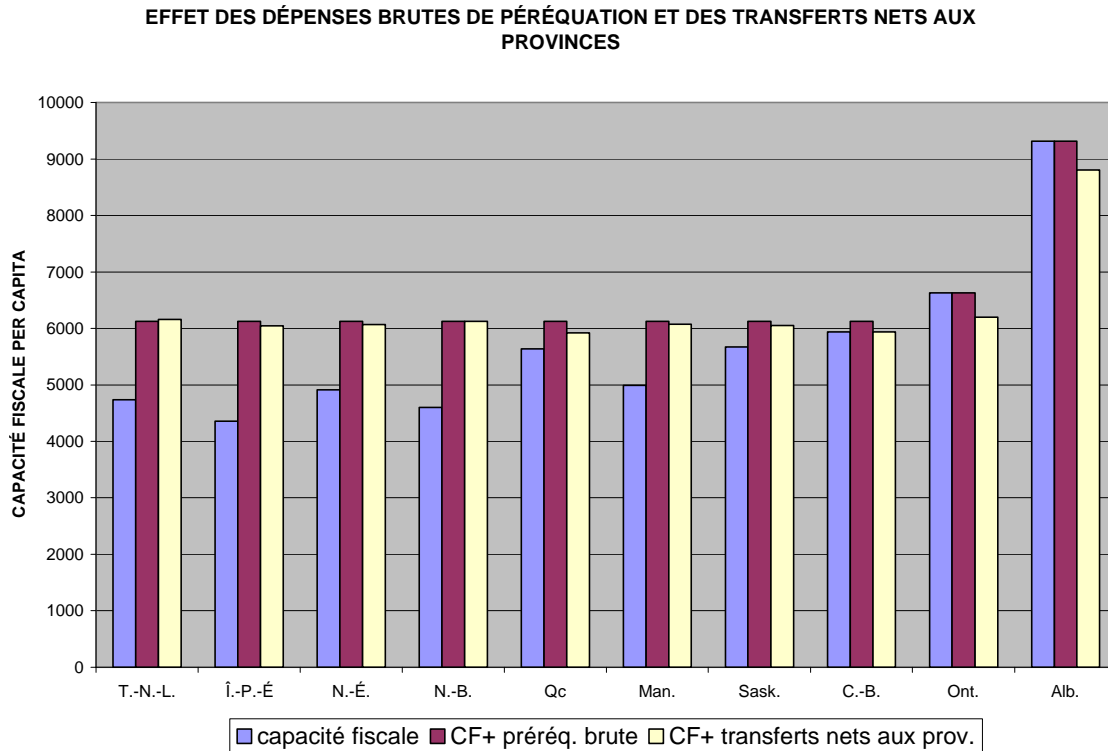
¹⁴ Ceci s'explique par le fait que l'effet négatif relié à l'inclusion des contributions au financement du programme de péréquation est presque totalement compensé par l'inclusion des transferts nets liés au programme TCSPS.

¹⁵ La capacité fiscale ajustée de l'Ontario et du Québec sont alors respectivement 0,7% au dessus et 4% en dessous de celle de Terre-Neuve.

¹⁶ Cette situation n'a donc rien à voir, comme certains l'ont prétendu, avec le poids démographique du Québec.

serait possible de définir une formule qui tiendrait compte des transferts nets et qui réduirait cette anomalie qui peut être très irritante sur le plan politique.

Graphique 2



V EFFET NET DES TRANSFERTS AUX PARTICULIERS

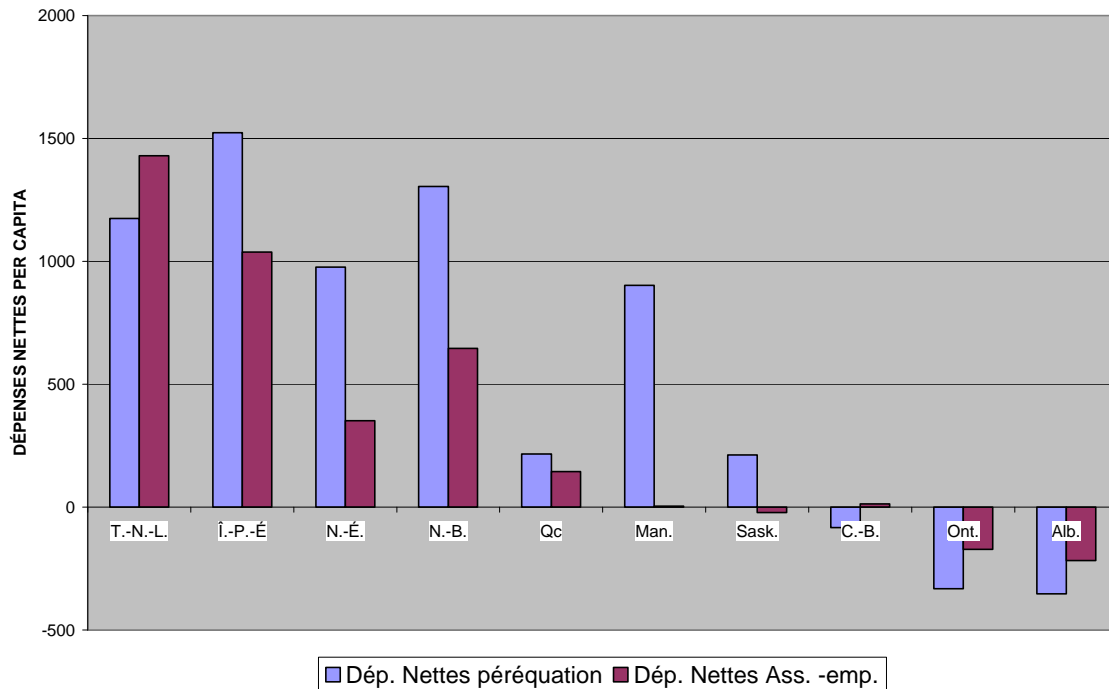
Le Tableau 2 présente les transferts bruts et nets qui découlent du **programme de l'assurance-emploi**. La somme des prestations et des revenus tirés des provinces pour financer ce programme a été fixée à 15 milliards de dollars dans notre modèle de simulation. Comme on peut le voir au Graphique 3, les transferts nets engendrés par ce programme sont fortement corrélés aux transferts nets liés au programme de péréquation. Ce n'est pas fortuit. Les provinces les plus pauvres, ciblées par le programme de péréquation, ont un taux de chômage plus élevé.

Selon nos simulations, le programme d'assurance-emploi impliquerait une contribution nette de 2.8 \$ milliards des deux provinces les plus riches, l'Ontario et l'Alberta. Les provinces qui bénéficient de ces fonds sont les provinces maritimes et la Québec qui reçoivent respectivement 1,7 \$ et 1,1 \$ milliards. Fait à souligner, les transferts nets vers les trois autres provinces (Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique) sont presque nuls.

On ne peut analyser les transferts nets produits par ces deux programmes (péréquation et assurance-emploi) sans se demander s'il ne devrait pas y avoir une coordination au niveau de leur conception et de leur gestion.

Graphique 3

PÉRÉQUATION VERSUS ASSURANCE-EMPLOI



Le programme de 28 milliards de dollars de **transferts aux aînés** a également un effet important au niveau de la redistribution des revenus. Ceci est non seulement lié à la distribution de la richesse entre les provinces, qui implique des taux de contribution au financement différents d'une province à l'autre, mais également aux différences dans la proportion d'aînés per capita recevant ces transferts dans chaque province. Selon les résultats présentés au Tableau 2 en annexe, l'Ontario et l'Alberta feraient une contribution totale nette à ce programme de près de 3,2 \$ milliards, montant qui serait divisé de façon relativement uniforme entre les trois autres régions (1,4 \$ G au Québec, 0,9 \$ G dans les provinces maritimes et 0,9 \$ G pour les trois autres provinces).

Le tableau 3 qui suit fait bien ressortir le fait que les deux programmes fédéraux de transferts aux particuliers ont un effet redistributif très similaire à celui des deux programmes de transferts aux gouvernements provinciaux. Le Tableau 3 nous donne un sommaire des transferts nets reliés à ces deux groupes de programmes.

Tableau 3

TRANSFERTS NETS ENTRE PROVINCES

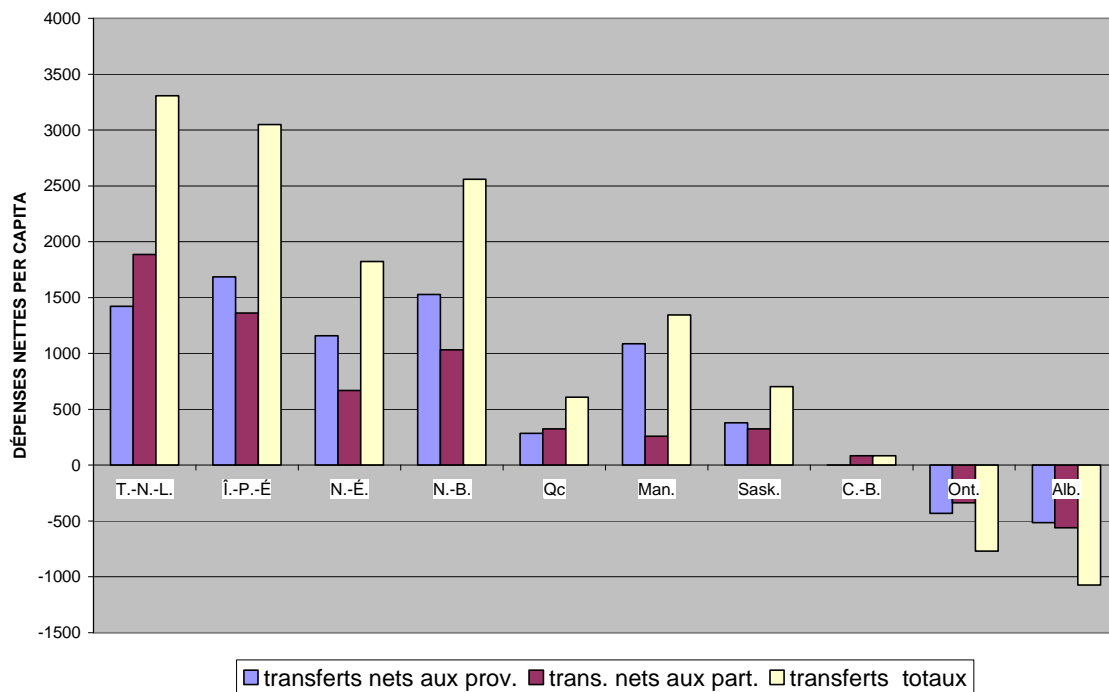
	<u>Péréquation et TCSPS</u>		<u>Ass.-emploi et tr. aux aînés</u>	
	par province (milliards)	per capita	par province (milliards)	per capita
Maritimes	3,2 \$	1 365 \$	2,5 \$	1 094 \$
Québec	2,1 \$	284 \$	2,5 \$	326 \$
S., M. et C.-B.	1,6 \$	261 \$	1,0 \$	153 \$
Ont. et Alb.	<u>-7,0 \$</u>	- 488 \$	<u>- 6,0 \$</u>	- 384 \$
Total	0,0 \$		0,0 \$	

VI EFFET NET DES QUATRE PROGRAMMES DE TRANSFERTS

L'agrégation des transferts bruts et nets reliés à ces quatre programmes fédéraux est présentée à la fin du Tableau 1. Le Graphique 4 nous donne également un sommaire en termes de transferts nets per capita.

Graphique 4

EFFETS REDISTRIBUTIFS DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX



Ce graphique permet de bien visualiser que ces quatre programmes impliquent des transferts nets de ressources financières de l'Alberta et de l'Ontario vers les autres provinces, notamment vers les provinces maritimes. Celles-ci recevraient un transfert net annuel moyen de 2 500 \$ par habitant, pour un montant total de 5,8 \$ milliards. À l'opposé, les deux provinces les plus riches verseraient un montant net de près de 830 \$ par habitant pour une somme totale de 13 \$ milliards. Pour sa part, le Québec recevrait un transfert net de près de 600 \$ par habitant pour une somme totale de 4,6 \$ milliards. Les dernières lignes du tableau 2 qui sont reproduites ici résument les transferts nets de fonds engendrés par les quatre programmes :

Transferts nets engendrés par les quatre programmes

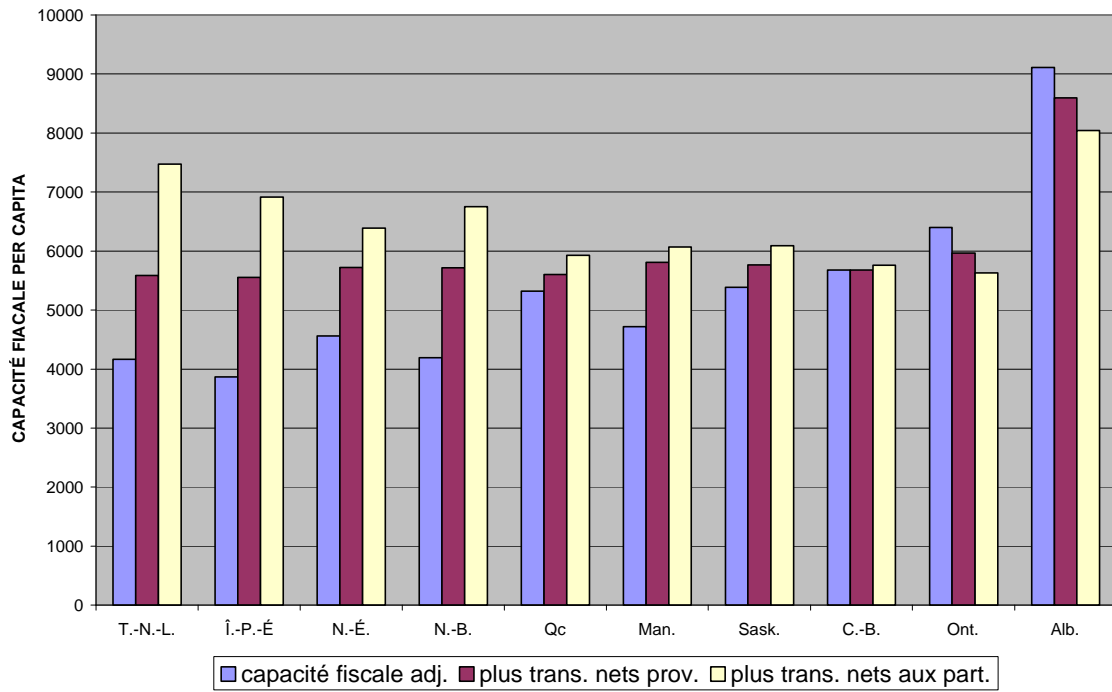
	<u>\$ per capita</u>	<u>milliards de \$</u>
Maritimes	2459	5762
Québec	609	4587
Man. + Sask. + B.-C.	414	2625
Ont. + Alberta	-832	-12974

Comme le lecteur a pu le voir au Graphique 2, nous avons présenté un agrégat dans lequel nous avons ajouté à la capacité fiscale per capita de chaque gouvernement provincial les transferts nets faits par le gouvernement fédéral dans le cadre des programmes de péréquation et de TCSPS. Il serait incorrect d'ajouter à cet agrégat les flux nets reliés aux programmes de l'assurance-emploi et des transferts aux aînés, car la mesure de la capacité fiscale de chaque province inclut des impôts et taxes provenant des transferts versés aux particuliers par le gouvernement fédéral. Il faut donc éviter de faire un double comptage de ces revenus des gouvernements provinciaux. Les graphiques 5A et 5B présentent un agrégat construit en ajoutant à la capacité fiscale de chaque province les transferts nets des quatre programmes et en soustrayant 20% des transferts bruts faits aux particuliers par le gouvernement fédéral, de façon à exclure le plus possible l'effet du double comptage décrit plus haut.¹⁷ Le graphique 5A illustre le cas où la mesure originale de la capacité fiscale des provinces a été, dans un premier temps, réduite pour enlever l'effet de double comptage. Le graphique 5B illustre le cas où la correction pour le double comptage est faite au moment où les transferts nets des transferts aux particuliers sont ajoutés. Il est important de noter que l'effet total sur la capacité fiscale de chaque province est le même dans les deux graphiques. Compte tenu du manque de précision dans ce dernier ajustement, il faut utiliser ces mesures ainsi produites avec prudence.

¹⁷ Nous avons fait l'hypothèse que les revenus des gouvernements provinciaux tirés des prestations de l'assurance-emploi et les transferts aux aînés représentent environ 20% des sommes versées aux bénéficiaires.

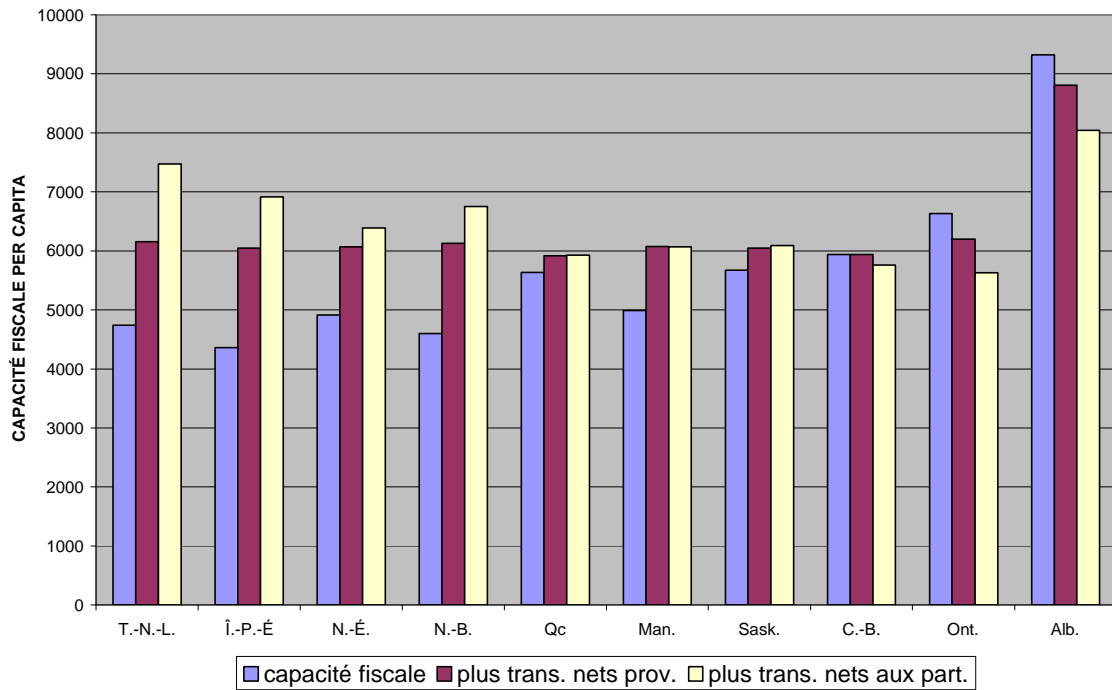
Graphique 5A

EFFET DES QUATRE PROGRAMMES DE TRASFERTS SUR LA CAPACITÉ FISCALE



Graphique 5B

EFFET DES 4 PROGRAMMES SUR LE CAPACITÉ FISCALE

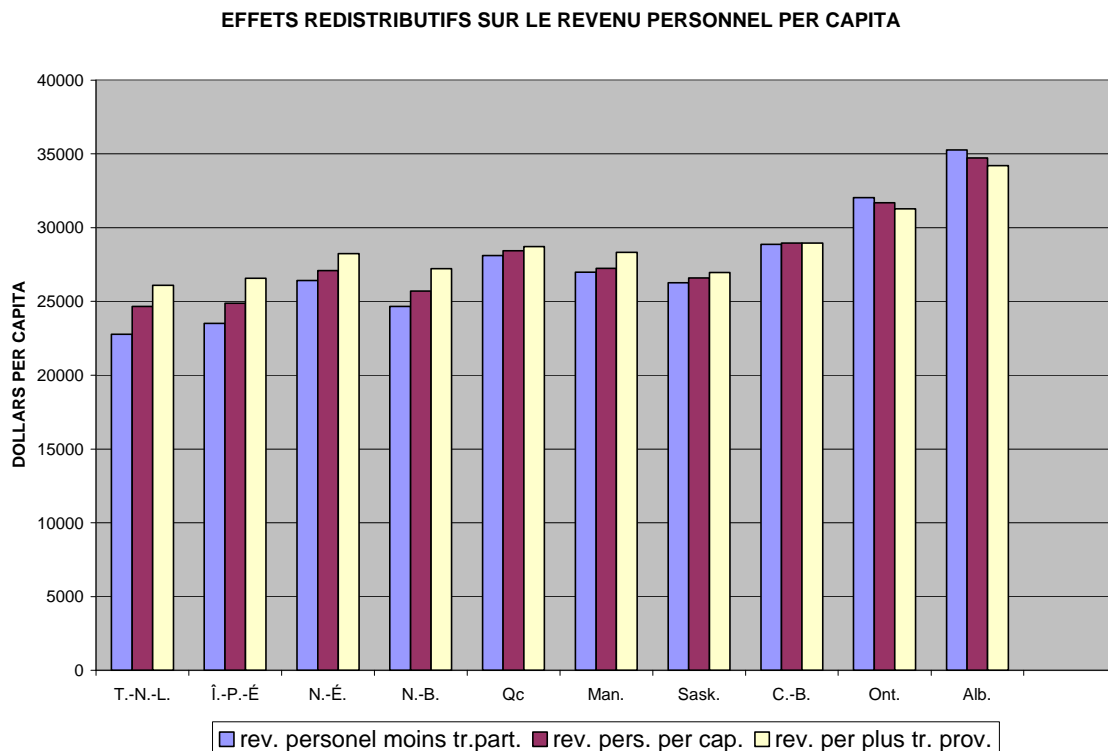


Les graphiques 5A et 5B nous montrent que la capacité fiscale per capita, à laquelle on a ajouté les transferts provenant des quatre grands programmes de transferts du gouvernement fédéral, serait plus élevée dans les provinces maritimes que dans les autres provinces, exception faite de l'Alberta. L'ajout des transferts nets reliés aux quatre programmes de transferts du gouvernement fédéral aurait fait chuter la capacité fiscale de l'Ontario de près de 770 \$ par habitant, lui donnant la valeur finale la plus faible de toutes les provinces. Il est intéressant de souligner que le profil des capacités fiscales présenté dans les graphiques 5A et 5B est relativement le même si nous prenons un facteur de correction pour le double comptage de 40% plutôt que de 20%.

Est-ce que les quatre programmes de transferts surcompenseraient les provinces maritimes au détriment des autres provinces, notamment l'Ontario ? Est-ce que l'effet redistributif produit par l'ensemble de ces quatre programmes serait trop élevé ? Même si la valeur de cet agrégat par habitant est supérieure dans les provinces les moins riches, cela ne veut pas dire que le revenu moyen des habitants de ces provinces est plus élevé que celui des habitants des provinces les plus riches.

Pour illustrer ce point, nous avons créé deux variables et le Graphique 6.

Graphique 6



La première variable est définie comme étant le revenu personnel per capita (selon les comptes provinciaux de Statistique Canada) auquel nous avons soustrait les transferts nets aux particuliers produits par les programmes de l'assurance-emploi et des transferts aux aînés. L'autre variable est définie comme étant le revenu personnel per capita

auquel nous avons ajouté les transferts nets aux provinces produits par les programmes de péréquation et TCSPS. Nous faisons alors l'hypothèse que le revenu personnel dans une province s'accroît d'un dollar pour chaque dollar de nouveaux services offerts par le gouvernement de cette province et financés par un transferts net provenant des autres provinces . Le Graphique 6 illustre l'effet redistributif sur le revenu personnel per capita de chaque province des quatre grands programmes de transferts du gouvernement fédéral.

Selon ces chiffres, l'écart entre le revenu personnel per capita de Terre-Neuve et celui de l'Ontario serait réduit de moitié par les quatre grands programmes de transferts (de - 29 % à -16 %). Pour ce qui est de l'écart entre le Québec et l'Ontario, la réduction de cet écart est du tiers (de -12 % à -8 %). Pour plus de détails, voir la section A5 de l'appendice.

VI DERNIÈRES REMARQUES

J'aimerais terminer ce texte en présentant sept points que devraient aborder le groupe d'experts et, à notre avis, l'organisme permanent chargé de faire des recommandations au gouvernement fédéral sur le programme de péréquation.

1. L'effet des **ententes particulières** entre le gouvernement fédéral et certaines provinces (par exemple, 2 \$ milliards pour Terre-Neuve et 830 \$ millions pour la Nouvelle-Écosse)¹⁸ dans le cadre du programme de péréquation devrait être quantifié et ajouté aux transferts bruts et nets. Ces ententes devraient accroître de façon significative le transfert de fonds des provinces les plus riches vers les provinces les moins riches, du moins pour un certain temps. De telles ententes particulières peuvent malheureusement éroder grandement le consensus des provinces sur le programme de péréquation. **Ce consensus doit être fortement basé sur des principes d'équité.** Il n'est pas du tout certain qu'à long terme les provinces les moins riches sortiront gagnantes de la signature de telles ententes, si la crédibilité du programme de péréquation est minée et si les provinces, qui font des contributions nettes à ce programme, cherchent à réduire à long terme leur contribution. Une des priorités de l'organisme indépendant, qui donnera (s'il est créé) des conseils au gouvernement fédéral sur le programme de péréquation, devrait être de proposer un traitement équitable des revenus provenant des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale de chaque province. Un traitement équitable de ces revenus pourrait impliquer (1) que les revenus des ressources naturelles renouvelables soient utilisés, dans le calcul des capacités fiscales, de façon identique à la plupart des autres revenus (impôts sur le revenu, taxes indirectes,...) et (2) que le revenu annuel provenant de l'exploitation d'une ressource naturelle non renouvelable soit remplacé, dans le calcul des capacités fiscales, par un flux de revenus provenant d'une rente implicite dont la valeur présente est égale à ce revenu annuel.

¹⁸ Pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, ces montants représentent respectivement une somme de 3 870 \$ et 886 \$ per capita.

2. Plusieurs gouvernements provinciaux ont demandé à ce que **les droits de péréquation soient plus facilement prévisibles** de façon à faciliter l'élaboration de leur budget. Une des façons de réduire la variabilité des droits de péréquation est de lisser les séries chronologiques des droits versés à chaque province en utilisant un processus statistique de moyennes mobiles. **Ne risque-t-on pas de réduire l'efficacité du programme de péréquation en créant des séries chronologiques de droits de péréquation qui suivent davantage un processus autorégressif ?** Les droits de péréquations, ne sont-ils pas sont des plus utiles lorsqu'une province fait face à une chute subite de sa performance par rapport à celle des autres provinces? La demande des provinces s'explique, entre autres choses, par le fait que certaines d'entre elles veulent absolument¹⁹ éviter d'avoir un déficit budgétaire. Si les provinces adoptaient une cible budgétaire à moyen terme en terme d'un corridor de décroissance du ratio de leur dette nette au PIB,²⁰ le problème lié à la prévisibilité des droits de péréquation serait de beaucoup réduit.
3. Définir les droits de péréquation à l'aide de **calculs plus simples basés sur certains agrégats macro-économiques** est un objectif louable. Cependant, il faudrait s'assurer qu'il y a une corrélation élevée et stable entre ces agrégats et les mesures de capacité fiscale per capita qui ont été produites jusqu'ici. Ces dernières demeurent, malgré leurs imperfections, les meilleures statistiques que nous avons sur la capacité fiscale des provinces. Il faudrait également tenir compte du fait que certaines de ces corrélations pourraient être sensiblement affectées a) par l'évolution des rentes sur les ressources naturelles,²¹ b) par les conventions comptables qui attribueront ces rentes (dans les comptes provinciaux) aux provinces et territoires, c) ainsi que par l'allocation entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux des revenus tirés ces rentes. Je pense cependant qu'avant de pousser davantage les recherches sur cette question, il serait souhaitable de se poser davantage de questions sur le concept même de la capacité fiscale d'une province afin d'obtenir une définition où s'intègrent non seulement les revenus potentiels du gouvernement provincial et de ses municipalités mais aussi ceux que le gouvernement fédéral peut tirer de cette province.
4. Le fait de prendre une norme basée sur la **capacité fiscale moyenne des dix provinces**, au lieu de celle basée sur la moyenne de cinq provinces, aurait les effets suivants selon notre modèle de simulation :
 - hausser la norme de 6 126 \$ à 6 345 \$ per capita,
 - hausser le coût du programme de péréquation de 3,6 \$ G, soit de 9,5 \$ G à 13,1 \$ G,

¹⁹ Certaines provinces ont adoptés une législation qui les oblige à ne pas avoir de déficits budgétaires.

²⁰ La réduction du ratio dette nette au PIB pourrait être motivée par divers paramètres tels que la compétitivité et le vieillissement de la population.

²¹ On pourrait observer des corrélations instables entre les mesures de capacité fiscale et les agrégats retenus comme on a observé, dans les trois dernières décennies, des changements importants au niveau de la relation entre divers agrégats monétaires et l'évolution des prix, suite à l'arrivée continue d'innovations financières.

- hausser la contribution nette de l'Ontario et de l'Alberta à ce programme de 1.7 \$ G (de 5.5 \$ G à 7,2 \$ G).²²

L'utilisation de la norme des dix provinces pousserait encore plus la capacité des provinces maritimes, ajustées pour les quatre programmes de transferts, au dessus de celle des autres provinces (exclusion faite de l'Alberta).²³

5. Chaque fois que le gouvernement fédéral met en place **des programmes pancanadiens** (TCSPS, réseau national de garderies, subventions aux infrastructures municipales...) **dans les champs de compétence des provinces** et qu'il finance de tels programmes à l'aide de ses revenus généraux, il génère des transferts nets de fonds des provinces les plus riches vers les provinces les plus pauvres. Plus le gouvernement central continuera dans cette direction, plus il y aura des transferts nets de fonds entre provinces et plus il sera important de les évaluer et d'en tenir compte dans le design des programmes de transferts, notamment dans celui du programme de péréquation.²⁴ D'un autre côté, nous pourrions imaginer un autre modèle plus simple et facile à gérer où le gouvernement fédéral serait beaucoup moins présent dans les programmes de transferts aux particuliers (laissant plus de place aux provinces pour optimiser les politiques sociales²⁵) et où il se servirait d'avantage et presque uniquement du programme de péréquation (transferts aux provinces) pour compléter l'effort gouvernemental en matière de redistribution des revenus.
6. Il faudrait se demander s'il ne serait pas souhaitable d'ajouter deux autres programmes de transferts à l'approche que nous venons de décrire, **les subventions aux municipalités et aux sociétés**. Nous pourrions alors analyser la répartition provinciale de l'ensemble des transferts internes²⁶ du gouvernement fédéral (transferts aux particuliers, aux gouvernements provinciaux, aux gouvernements municipaux et aux sociétés). Quelques calculs préliminaires me laissent croire que cet ajout ne changerait pas de façon significative les principaux résultats présentés dans ce document. Cet ajout permettrait cependant d'avoir une analyse plus complète que celle décrite dans le présent document. À plus long terme, après avoir terminé ces travaux, on pourrait même analyser les effets redistributifs liés aux dépenses opérationnelles (non de transferts) et tenir compte de ceux-ci dans la détermination de la distribution des transferts du gouvernement fédéral. Cette tâche est cependant très complexe.
7. Pour profiter à fond de l'existence d'un organisme permanent ayant pour mandat de conseiller le gouvernement fédéral sur l'évolution future du programme de

²² La contribution nette de l'Alberta et l'Ontario pour les 4 programmes de transferts passerait de 13 \$ G à 14,7 \$ G.

²³ La capacité fiscale de Terre-Neuve, ajustée pour les quatre programmes de transferts, serait alors très proche de celle de l'Alberta.

²⁴ Cette tendance soulève également des questions importantes au niveau constitutionnel, ainsi qu'au niveau de la gouvernance et de l'efficacité des politiques publiques.

²⁵ Ceci n'empêche pas les provinces d'utiliser un organisme commun pour profiter d'économies d'échelle et réduire les coûts d'administration de certains de leurs programmes sociaux.

²⁶ Les transferts aux autres pays sont exclus.

péréquation, il serait fort souhaitable que cet organisme a) fasse des recherches sur de questions de fond qui dépassent de beaucoup la portée des questions principales que le gouvernement a demandé au groupe d'experts d'examiner (<http://www.eqtf-pfft.ca/francais/DiscussionPaperFR.pdf>) et b) puisse suggérer des changements plus profonds que des changements au niveau des modalités du calcul des droits de péréquation. Il est également important que cet organisme travaille le plus possible en collaboration avec les gouvernements provinciaux dans un environnement, autant que possible, à l'abri des interventions politiques. Je termine en citant un article de Claude Picher sur la Haute-Gaspésie, une région où il y a un taux de chômage de plus de 30% :

"Si vous parlez aux commerçants, ils vous dirons combien il est difficile de recruter des employés à temps plein. Les gens ne veulent travailler que le minimum de semaines requises pour toucher l'assurance emploi. « La meilleure façon de tuer un homme disait Félix Leclerc, c'est de l'empêcher de travailler en lui donnant de l'argent. » Il aurait pu ajouter que c'est la meilleure façon de tuer une région."

Claude Picher, Le beau et le moins beau de la Haute-Gaspésie, La Presse, le jeudi 26 mai.

Je me permets d'ajouter que de donner **en permanence** des sommes importantes d'argent à un autre ordre de gouvernement est peut-être la meilleure façon de faire en sorte que cet ordre de gouvernement ne soit plus, à plus long terme, qu'un centre administratif du pourvoyeur de fonds.²⁷

²⁷ Voir : Jean-Pierre Aubry, Une fiscalité canadienne pleine d'incohérences, <http://www.optimumonline.ca/article.phtml?lang=french&id=201>.

APPENDICE

SOURCES DES DONNÉES DE BASE POUR LE MODÈLE DE SIMULATION

A1 Population et capacité fiscale

La source des estimations de la capacité fiscale des provinces canadiennes pour l'exercice 2004-05 est la division des Relations fédérales-provinciales. Ces estimations sont tirées du texte intitulé Le programme de péréquation. La projection des données sur la population des dix provinces canadiennes pour ce même exercice financier provient principalement de ce document et elle est basée sur les données de Statistique Canada (Cansim, tableau 051-0001, octobre 2002). Ces données nous permettent de calculer la capacité fiscale cible (la norme) du programme de péréquation sur une base de 5 provinces et de 10 provinces.

	Population (milliers)	Capacité fiscale \$ per capita
T.-N.-L.	517	4737
Î.-P.-É.	138	4359
N.-É.	937	4912
N.-B.	751	4598
Qc	7526	5635
Man.	1169	4988
Sask.	994	5671
C.-B.	4175	5938
Ont.	12393	6632
Alb.	3202	9318
total	31802	

Norme sur une base des 5 provinces (Qc., Ont., Man., Sask., C.-B.) : 6 126 \$ per capita

Norme sur la base des dix provinces 6 346 \$ per capita

A2 Distribution des revenus du gouvernement fédéral par province

Les données sur la distribution des revenus du gouvernement fédéral par province proviennent de Statistique Canada (*Comptes économiques provinciaux*, Novembre 2004) :

Répartition des revenus totaux du gouvernement fédéral par province : année 2002

	revenus totaux millions de \$	distribution
Terre-Neuve et Labrador	2,187	1.17%
Île-du-Prince-Édouard	662	0.35%
Nouvelle-Écosse	4,387	2.34%
Nouveau-Brunswick	3,301	1.76%
Québec	40,845	21.83%
Ontario	81,096	43.34%
Manitoba	5,432	2.90%
Saskatchewan	4,743	2.53%
Alberta	22,248	11.89%
<u>Colombie-Britannique</u>	<u>22,235</u>	<u>11.88%</u>
total	187,136	100.00%

A3 Répartition des dépenses et du financement de l'assurance-emploi

Source: Comptes Publics du Canada 2004, p. 3.9

Prestations d'assurance-emploi selon la province
pour l'exercice financier 2003-2004

	(millions de dollars)	distribution
Terre-Neuve et Labrador	913	6.09%
Île-du-Prince-Édouard	196	1.31%
Nouvelle-Écosse	680	4.54%
Nouveau-Brunswick	749	5.00%
Québec	4,361	29.11%
Ontario	4,364	29.13%
Manitoba	439	2.93%
Saskatchewan	357	2.38%
Alberta	1,085	7.24%
<u>Colombie-Britannique</u>	<u>1,837</u>	<u>12.26%</u>
Total	14,981	100.00%

Pour estimer le financement par province de ce programme, nous avons utilisé dans notre modèle de simulation, la distribution présentée dans la section précédente de préférence à celle que l'on peut calculer à l'aide des données de Statistique Canada sur la distribution des fonds recueillis à l'aide des primes d'assurance-emploi. Ce choix a été fait pour les trois raisons suivantes : premièrement, nos résultats sont très peu affectés par le choix de l'une ou l'autre distribution ; deuxièmement, l'écart important entre les revenus et dépenses de ce programme observé ces dernières années, nous pousse à considérer les primes d'assurance-emploi comme étant une source générale de financement des

dépenses du gouvernement fédéral ; la troisièmement, nous avons voulu simplifier le plus possible la codification du modèle de simulation.

A4 La distribution de transferts aux aînés

Source: Ministère du développement social Canada

<http://www.sdc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/psr/statistiques/mensuel.shtml&hs=ozs>

Montant payé pour la sécurité de vieillesse, exercice 2003-2004

Prestations + supplément de revenus garanti + allocations

	TOTAL	distribution
Terre-Neuve et Labrador	551,430,104	2.01%
Île-du-Prince-Édouard	140,752,871	0.51%
Nouvelle-Écosse	933,152,831	3.40%
Nouveau-Brunswick	767,118,223	2.80%
Québec	7,312,557,476	26.68%
Ontario	9,856,665,551	35.96%
Manitoba	1,086,852,812	3.97%
Saskatchewan	1,031,556,084	3.76%
Alberta	2,186,992,724	7.98%
Colombie-Britannique	3,543,241,500	12.93%
<u>total</u>	27,410,320,176	100.00%

A5 Effets redistributeurs des quatre programmes de transferts sur le revenu personnel per capita

Série A : Revenu personnel per capita moins les effets redistributeurs des transferts aux particuliers (voir tableau 1).

Série B : Revenu personnel per capita, 2004 (source des données du revenu personnel par province : Statistique Canada, Cansim).

Série C ; Revenu personnel per capita plus les effets redistributeurs des transferts aux provinces (voir tableau 1).

\$ per capita

	A	B	C
T.-N.-L.	22791	24677	26099
Î.-P.-É	23522	24884	26570
N.-É.	26424	27092	28248
N.-B.	24667	25699	27227
Qc	28112	28437	28721
Man.	26992	27250	28337
Sask.	26270	26594	26973
C.-B.	28876	28960	28961
Ont.	32039	31700	31269
Alb.	35272	34712	34200

Tableau 2

EFFETS REDISTRIBUTIFS DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

	Dépenses			Dépenses	Financement		Nettes
	Financement		Nettes			Nettes	
	\$ per capita			000 000 \$ par province			
PÉRÉQUATION							
T.-N.-L.	1389	215	1174	718	111	607	
Î.-P.-É.	1767	244	1523	244	34	210	
N.-É.	1214	238	976	1138	223	915	
N.-B.	1528	223	1305	1148	168	980	
Qc	491	276	215	3698	2077	1621	
Man.	1138	236	902	1331	276	1054	
Sask.	455	243	213	453	241	211	
C.-B.	188	271	-82	786	1131	-344	
Ont.	0	333	-333	0	4123	-4123	
Alb.	0	353	-353	0	1131	-1131	
total				9515	9515	0	
Maritimes						2712	
Man. + Sask. + B.-C.						922	
Ont. + Alberta						-5254	
TCSPS							
T.-N.-L.	880	633	248	455	327	128	
Î.-P.-É.	880	718	163	122	99	22	
N.-É.	880	701	180	825	656	169	
N.-B.	880	658	223	661	494	167	
Qc	880	812	68	6626	6111	515	
Man.	880	695	185	1029	813	216	
Sask.	880	714	166	875	710	166	
C.-B.	880	797	84	3676	3327	349	
Ont.	880	979	-99	10911	12134	-1222	
Alb.	880	1040	-159	2819	3329	-510	
total				28000	28000	0	
Maritimes						486	
Man. + Sask. + B.-C.						731	
Ont. + Alberta						-1732	
PÉRÉQUATION + TCSPS							
Québec			284			2136	
Maritimes			1365			3198	
Man. + Sask. + B.-C.			261			1653	
Ont. + Alberta			-448			-6987	
Grand total						0	

Tableau 2 suite

EFFETS REDISTRIBUTIFS DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

	Dépenses			Dépenses		
	Financement		Nettes	Financement		Nettes
	\$ per capita			000 000 \$ par province		
ASSURANCE-EMPLOI						
T.-N.-L.	1768	339	1429	914	175	739
Î.-P.-É	1422	385	1038	196	53	143
N.-É.	727	375	351	681	352	329
N.-B.	999	352	646	750	265	485
Qc	580	435	145	4367	3274	1093
Man.	376	372	4	440	435	4
Sask.	360	382	-23	357	380	-23
C.-B.	441	427	14	1839	1782	57
Ont.	353	525	-172	4370	6500	-2131
Alb.	339	557	-218	1086	1783	-697
total				15000	15000	0
Maritimes						1697
Man. + Sask. + B.-C.						38
Ont. + Alberta						-2828
TRANSFERTS AUX AÎNÉS						
T.-N.-L.	1090	633	457	563	327	236
Î.-P.-É	1042	718	324	144	99	45
N.-É.	1017	701	317	953	656	297
N.-B.	1043	658	386	784	494	290
Qc	993	812	181	7470	6111	1358
Man.	950	695	254	1110	813	297
Sask.	1060	714	346	1054	710	344
C.-B.	867	797	70	3619	3327	293
Ont.	812	979	-167	10069	12134	-2065
Alb.	698	1040	-342	2234	3329	-1095
total				28000	28000	0
Maritimes						867
Man. + Sask. + B.-C.						934
Ont. + Alberta						-3160
ASSURANCE -EMPLOI + TRANSFERTS AUX AÎNÉS						
Québec			326			2451
Maritimes			1094			2564
Man. + Sask. + B.-C.			153			973
Ont. + Alberta			-384			-5988
Grand total						0

Tableau 2 suite

EFFETS REDISTRIBUTIFS DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

	Dépenses			Dépenses		
	Financement	Nettes		Financement	Nettes	
	\$ per capita			000 000 \$ par province		
TOTAL DES QUATRE PROGRAMMES						
T.-N.-L.	5127	1820	3307	2651	941	1710
Î.-P.-É	5112	2064	3048	705	285	421
N.-É.	3839	2014	1824	3597	1887	1709
N.-B.	4451	1891	2560	3343	1420	1922
Qc	2944	2335	609	22160	17574	4587
Man.	3344	1999	1345	3910	2337	1573
Sask.	2755	2053	702	2739	2041	698
C.-B.	2376	2291	85	9921	9567	354
Ont.	2045	2815	-770	25350	34891	-9542
Alb.	1917	2989	-1072	6140	9572	-3433
total				80515	80515	0
Maritimes			2459			5762
Québec			609			4587
Man. + Sask. + B.-C.			414			2625
Ont. + Alberta			-832			-12974
Grand Total						0