

Le 2 janvier 2013
Jean-Pierre Aubry
Économiste et
Fellow associé au CIRANO

REPENSER LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Options Politiques publiait au mois d'août dernier un article fort intéressant, signé par David Dodge, Peter Burn et Richard Dion, intitulé : *Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Thinking Outside the Box*. Les trois auteurs y suggèrent de repenser en profondeur le programme de péréquation. Dans le présent article, après avoir commenté divers aspects cette analyse, je poursuis la réflexion de ces auteurs.¹

Les quatre messages de cet article

De cet article, j'ai retenu les quatre messages suivants:

1. Les inégalités entre les assiettes fiscales des provinces, mesurées sur une base per capita, devraient s'accroître dans le futur, notamment à cause des fluctuations dans les termes d'échange.
2. Pour rencontrer les objectifs du programme de péréquation (c'est-à-dire d'amener les assiettes fiscales des provinces relativement faibles à la moyenne canadienne), il faudra une enveloppe budgétaire de plus en plus grande pour ce programme, ce qui sera une source de discordance entre les provinces, nuira à l'unité nationale et sera contreproductif.
3. Le fait que l'Ontario, la province la plus peuplée du Canada, fasse partie des provinces ayant une assiette fiscale per capita sous la moyenne canadienne aurait changé de façon importante la dynamique du programme de péréquation en augmentant fortement la proportion des Canadiens dont la province reçoit des droits de péréquation et en réduisant donc fortement la proportion des Canadiens dont la province ne reçoit pas de droits de péréquation et qui sont les principaux contributeurs nets à ce programme.
4. Les auteurs suggèrent de réduire l'objectif de ce programme et d'assurer plutôt un niveau raisonnable de services. Le gouvernement fédéral pourrait même envisager, selon eux, de prendre les épargnes ainsi réalisées pour faire des investissements qui permettraient aux provinces les plus faibles d'accroître à moyen et à long terme leur production et leur assiette fiscale.

Plus d'inégalités entre les provinces

Je suis d'accord avec les deux premiers messages. Il y a de fortes chances que dans la prochaine décennie la hausse du prix des matières premières et la baisse du prix relatif des biens manufacturés engendrent des écarts importants dans le taux de croissance du PIB per capita des provinces canadiennes et donc aussi dans celui de l'assiette fiscale per capita de leurs gouvernements respectifs. Pour respecter les objectifs du programme de péréquation, il faudra

¹ Un grand merci à Jean-Claude Cloutier, à Jean-Michel Cousineau et Thérèse Laflèche pour leurs commentaires.

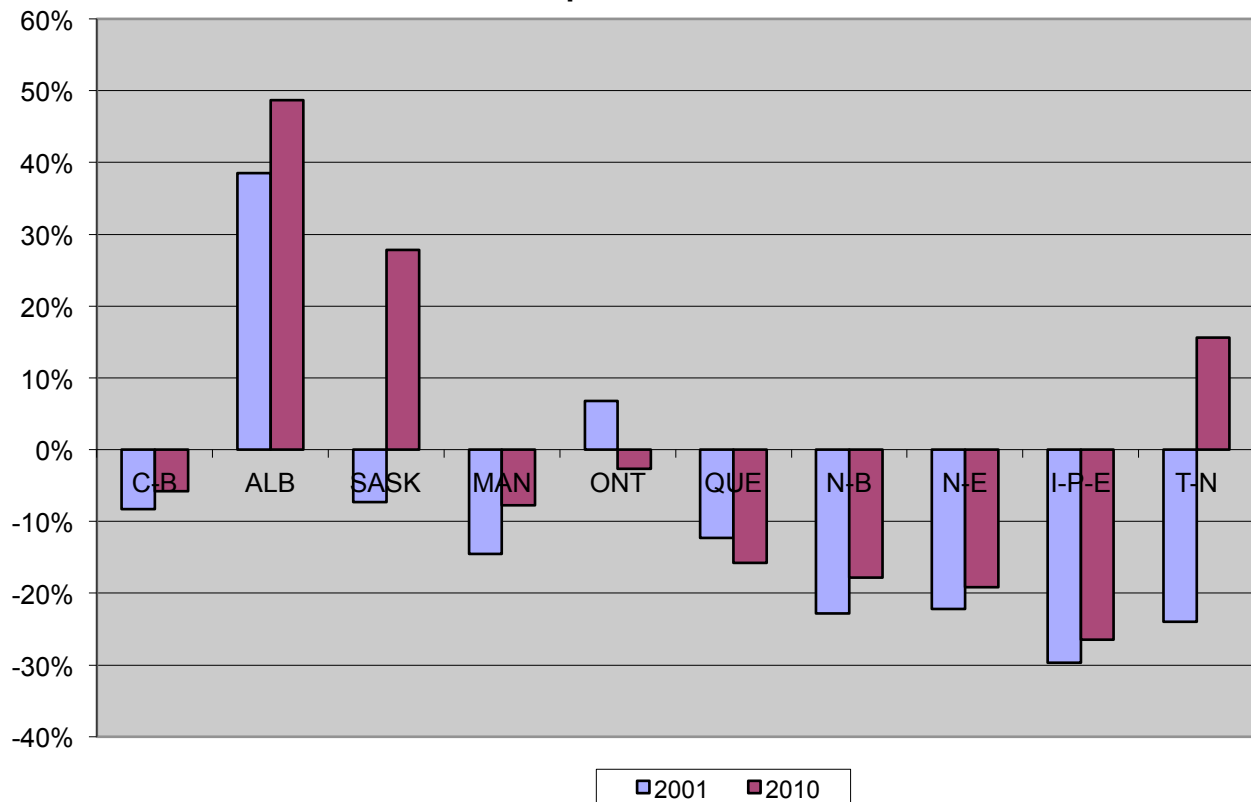
que son enveloppe budgétaire croisse probablement plus rapidement que le PIB nominal, ce qui engendrera des tensions entre les provinces et un plus haut niveau d'inefficacité de ce programme. D'un autre côté, l'imposition de contraintes par le gouvernement fédéral peut impliquer un plus faible niveau dans la réalisation des objectifs de ce programme et créer des tensions avec les provinces dont la performance économique est relativement faible. Il est donc important de trouver des solutions pour optimiser la redistribution des assiettes fiscales entre les provinces et pour rallier à leur support l'ensemble des gouvernements, fédéral et provinciaux.

La faiblesse relative de l'Ontario aurait tout changé

Le troisième message me semble aller un peu trop loin. Est-ce que le passage d'une situation où l'assiette fiscale per capita de l'Ontario est légèrement au-dessus de la moyenne nationale à une situation où elle est légèrement en dessous de la moyenne nationale serait la principale source des difficultés à rencontrer les objectifs du programme de péréquation, sans une forte augmentation de son enveloppe budgétaire? Je ne le pense pas. Le grand changement viendrait plutôt du fait que le niveau du PIB des provinces productrices de pétrole surpasse de plus en plus fortement celui des autres provinces. Le Graphique 1 illustre très bien ce point.

Graphique 1

Écart du PIB par habitant des provinces par rapport au PIB du Canada pour 2001 et 2010



Ce graphique démontre que le PIB per capita de l'Alberta et celui de la Saskatchewan se sont significativement éloignés de la moyenne nationale de 2001 à 2010. Exception faite pour le PIB

per capita du Québec qui a baissé encore un peu plus bas sous la moyenne nationale, le PIB per capita des toutes les autres provinces s'est rapproché de la moyenne nationale sur cette période. Dans la prochaine décennie, le PIB et l'assiette fiscale per capita de l'Alberta, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve-Labrador s'éloigneront probablement encore plus de la moyenne nationale. C'est ce mouvement qui augmentera les inégalités et qui impliquera une certaine augmentation de l'enveloppe du programme de péréquation ou une baisse de ses objectifs si le gouvernement fédéral contrait l'augmentation de cette enveloppe. De plus, les transferts nets vers les provinces les plus faibles se concentreront de plus en plus sur ces trois provinces. Ici, je suis d'accord avec les projections et l'analyse de Dodge, Burn et Dion. Pour sa part, l'Ontario deviendra un contributeur net de moins en moins important en s'acheminant vers une situation où elle recevra des droits de péréquation d'un montant de plus en plus proche de la contribution de ses citoyens et de ses entreprises à ce programme.

Analyser l'évolution de transferts nets entre provinces

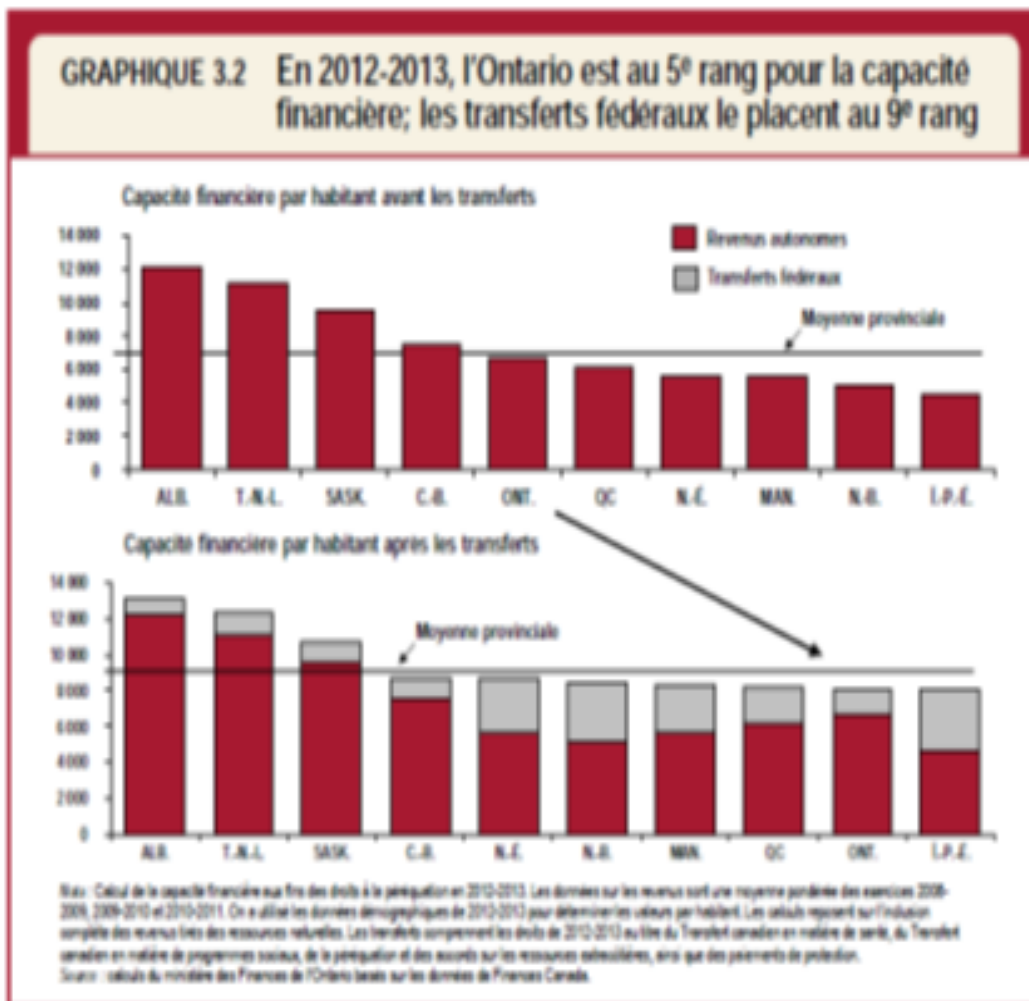
Il est vrai, comme le soulignent les trois auteurs, que la population des provinces ne recevant pas de droits de péréquation représente moins de 30% de la population canadienne, que celle qui en reçoit est de plus de 65% et que ce changement est dû au passage de l'Ontario d'un groupe à l'autre. Cependant, cela ne veut pas dire qu'il y a là, en soit, un problème. Le passage de l'Ontario d'une situation où son assiette fiscale per capita est très légèrement au-dessus de la moyenne nationale à une situation où son assiette fiscale est légèrement en-dessous de la moyenne nationale n'est pas, en soit, dramatique. Considérer uniquement deux groupes, soit ceux qui reçoivent des droits et ceux qui n'en reçoivent pas, peut être trompeur. Je préfère de beaucoup que l'on considère trois groupes en tenant compte des montants perçus par le gouvernement fédéral dans chaque province pour financer l'enveloppe budgétaire de ce programme :

1. Ceux ne reçoivent pas de droits de péréquation,
2. Ceux qui en reçoivent et qui sont des contributeurs nets,
3. Ceux qui reçoivent des droits de péréquation et qui sont de receveurs nets.

Avec cette catégorisation, le passage de l'Ontario du groupe 1 au groupe 2 est beaucoup moins dramatique. En fait, la distinction que je viens de faire devrait nous inciter à analyser ce programme de transferts fédéraux en considérant principalement les transferts nets entre provinces (les droits – le montant collecté par le gouvernement fédéral). Cette approche peut être utilisée pour analyser l'effet redistributeur de l'ensemble des quatre grands programmes de transferts du gouvernement fédéral qui représentaient une somme globale d'environ 130 milliards de dollars pour l'exercice budgétaire 2012-13. Dodge, Burn et Dion sont bien conscients de l'à-propos de cette approche quand ils décrivent de la façon suivante la redistribution des revenus impliqués par les programmes de la péréquation et des transferts au titre de la santé et des programmes sociaux : *«The net effect of such transfers in concert with a progressive federal tax system, is a redistribution of income and services from high-income to low income Canadian households and a transfer of resources both between and within provinces»*.

Le ministère des Finances de l'Ontario a inclus dans sa mise à jour de l'automne 2012² deux graphiques qui illustrent très bien mes propos. Le message du panneau supérieur du Graphique 2 est très similaire à celui du Graphique 1, l'assiette fiscale des trois provinces productrices de pétrole, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve-Labrador dépasse par beaucoup la moyenne canadienne. Le Graphique 3 montre bien que, même si l'Ontario a une assiette fiscale sous la moyenne nationale lui permettant de recevoir des droits de péréquation, elle est un contributeur net à ce programme, c'est même le contributeur net le plus important.³

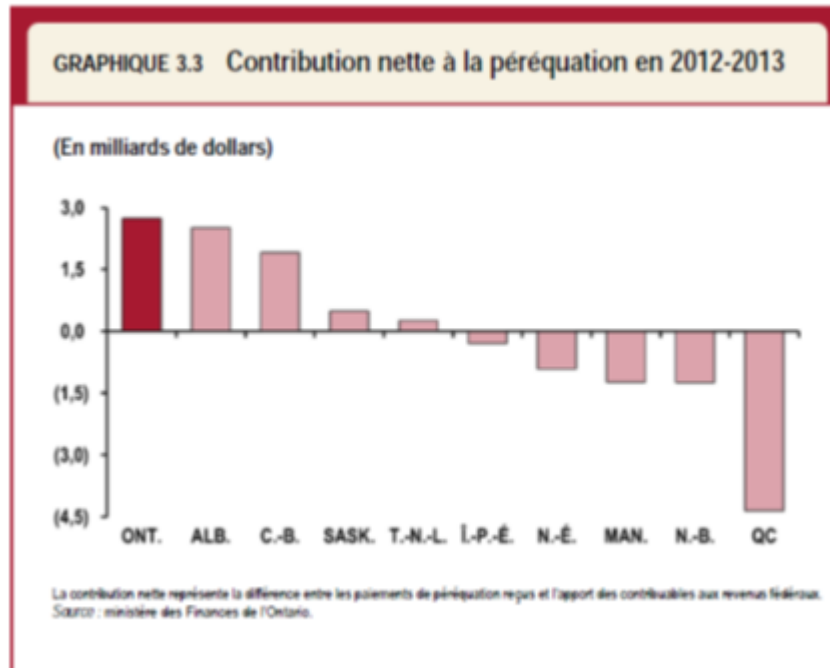
Graphique 2



² Pour une meilleure qualité d'impression de ces deux graphiques, voir : *Perspectives économiques et revue financière de 2012*, <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/fallstatement/2012/>

³ Par contre, sa contribution nette par habitant est moindre que celle de l'Alberta qui est le second contributeur net en importance (environ 200 \$ versus 750 \$ par habitant).

Graphique 3



Le panneau inférieur du Graphique 2 montre très bien comment l'assiette fiscale des provinces est modifiée par les grands programmes de transferts fédéraux aux provinces, définis dans ce cas-ci comme étant les transferts bruts canadiens au titre de la santé et des programmes sociaux, de la péréquation et des accords sur les ressources extracôtières, ainsi que des paiements de protection. Le ministère des Finances de l'Ontario en a même conclu que ces ajouts sur-correctent les assiettes fiscales de certaines provinces faisant glisser l'assiette fiscale de l'Ontario du cinquième au neuvième rang. En théorie, ce genre de glissement ne devrait pas se produire. Cependant, ce glissement, défini en termes de transferts bruts, est relativement petit. Par contre, si pour de tels calculs on tenait également compte des contributions des provinces au financement de ces programmes fédéraux, la mesure de la sur-correction serait significativement plus importante. De plus, la sur-correction serait encore beaucoup plus importante et problématique si on incluait les effets redistributeurs des programmes de transferts fédéraux aux particuliers, dont les transferts aux aînées et les transferts de l'Assurance-emploi.⁴

Inclure dans l'analyse les transferts nets provenant de transferts fédéraux aux particuliers

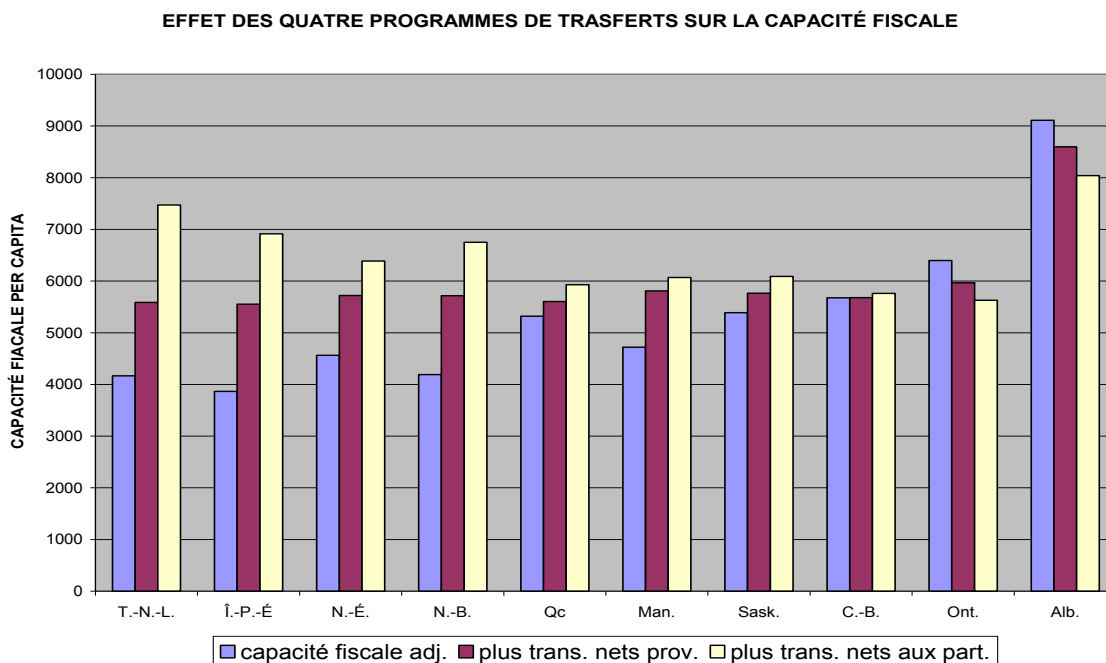
Avec les données du plan budgétaire de 2005, j'ai calculé les ajouts faits à la capacité fiscale des provinces en utilisant le concept de transferts nets et en l'appliquant à la fois sur les transferts fédéraux aux particuliers et aux provinces. Ces estimations avaient été incluses dans un mémoire soumis en mai 2005 au *Groupe d'experts sur le programme de péréquation et sur la formule de*

⁴ Pour les transferts aux particuliers, on fait comme si le gouvernement fédéral faisait un chèque aux gouvernements provinciaux et comme si ceux-ci faisaient par la suite des chèques aux particuliers.

*financement des territoires.*⁵ Le Graphique 4 résume les résultats de mes calculs. Dans ce graphique, on peut voir que l’ajustement de l’assiette fiscale provenant **des transferts aux provinces** est important et rapproche de beaucoup les assiettes des provinces moins performantes de la moyenne nationale. Cet ajustement est cohérent avec le panneau inférieur du Graphique 2, mais plus précis que celui-ci car il tient compte du fait que les provinces les plus performantes vont contribuer relativement plus au financement de ces programmes de transferts. Notez dans le Graphique 4 que pour les deux provinces les plus performantes en 2005, l’Ontario et l’Alberta, les programmes de transferts fédéraux aux provinces impliquent, comme il se doit, une perte nette de fonds.

Le second message du Graphique 4 est que l’ajout de l’effet redistributeur des transferts nets impliqués par deux grands programmes **de transferts aux particuliers** est presque aussi important que celui des transferts aux provinces. La somme de ces deux effets redistributeurs a donc pour conséquence d’engendrer une importante sur-correction des assiettes fiscales, Ici encore, l’effet net de ces programmes était négatif en 2005 pour l’Alberta et l’Ontario, comme il se doit, compte tenu de la progressivité du système canadien de taxation. Il est intéressant de noter dans ce dossier la forte corrélation entre les transferts nets liés au programme de péréquation et ceux reliés au programme de l’Assurance-emploi, tel qu’illustré au Graphique 5 pour l’année 2005.

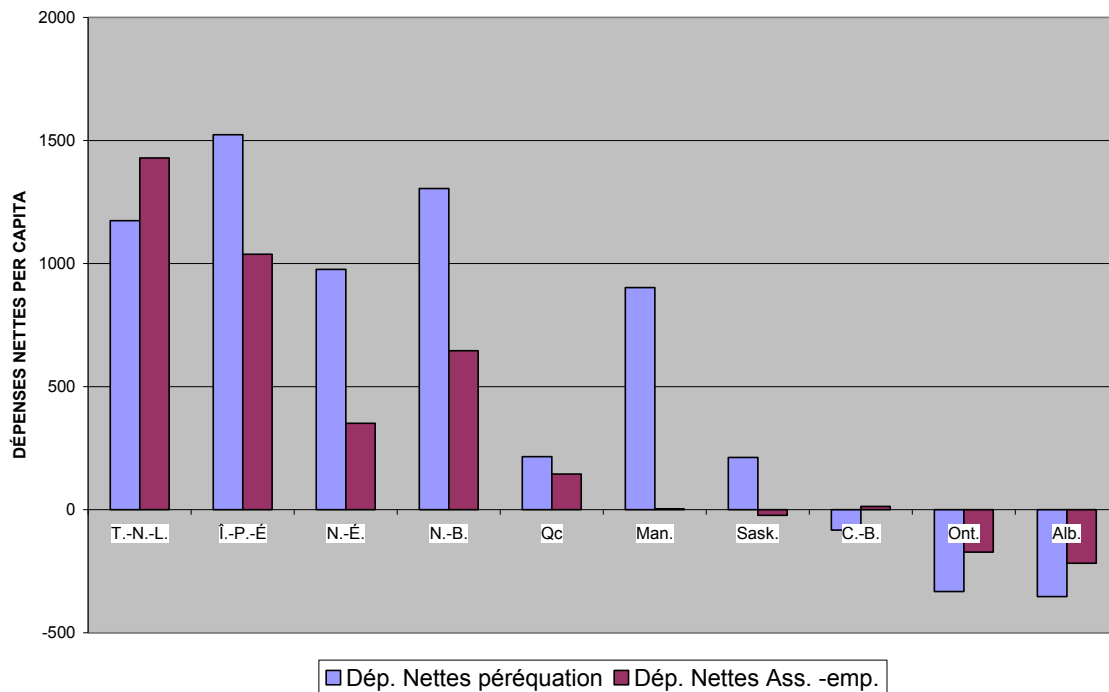
Graphique 4



⁵ Voir : Jean-Pierre Aubry, Analyser le programme de péréquation dans un contexte plus large, mai 2005, <http://www.eqttf-pfft.ca/submissions/AnalyserLeProgrammeDePerequation.pdf>

Graphique 5

PÉRÉQUATION VERSUS ASSURANCE-EMPLOI



Pistes de solutions

Oui, Dodge, Burn et Dion ont bien raison de dire que face à la montée des inégalités entre la performance économique des provinces canadienne, il faut penser envisager un large éventail de changements aux programmes de péréquation. J’irais plus loin en disant qu’il faut repenser **conjointement** l’ensemble des grands programmes de transferts fédéraux, les transferts aux provinces ainsi que les transferts aux particuliers.

En 2005, le gouvernement Martin avait donné à mon avis un mandat beaucoup trop étroit au Groupe d’experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires. Pour le programme de péréquation, on se limitait à un changement de la formule menant à la détermination des droits de péréquation. Ce n’est pas surprenant que je n’aie pas réussi à pousser ce groupe à faire une analyse plus large en lui adressant un mémoire. Ces dernières années, le gouvernement Harper révisé à la pièce les enveloppes budgétaires et les formules de distribution de ces programmes, sans plan d’ensemble avec, comme objectif principal, de réduire les taux croissance de leurs enveloppes budgétaires. Il invoque même le besoin d’éviter une perte de contrôle des finances publiques. Les transferts au titre de la santé et des services sociaux, le programme de péréquation et les transferts aux aînés ont déjà été passés à la moulinette. L’Assurance-emploi est sur la table d’opération. Dodge, Brun et Dion, en se limitant au programme de péréquation, disent qu’il faut penser à des changements beaucoup plus profonds qu’un changement de formule de distribution des droits. L’idée de remplacer des

montants versés aux provinces les plus faibles par des investissements qui hausseraient leur PIB témoigne du large éventail de solutions qu'ils sont prêts à envisager.⁶ De mon côté, je dis qu'il faut cesser de faire ces révisions à la pièce, qu'il faut repenser à la redistribution des revenus résultant de l'ensemble de transferts fédéraux et accepter de considérer des solutions qui entraîneraient de profonds changements.

Il faut se poser des questions sur l'efficacité de certains programmes, comme la péréquation et l'Assurance-emploi, qui ont eu des effets de redistribution importants, non seulement dans les creux cycliques mais également sur le long terme. Ces programmes ont eu des effets cycliques bénéfiques pour atténuer la perte de bien-être liée aux récessions. Par contre, il faut se demander s'ils n'ont pas eu des effets pervers sur le long terme tels que de hauts taux de chômage et de faibles niveaux de production dans certaines provinces. Rappelons-nous la forte hausse du taux de chômage non-inflationniste qui a suivi l'accroissement de la générosité de ce programme au début des années 70. Certains transferts fédéraux, comme les transferts au titre de la santé et des services sociaux, ne causent-ils pas des problèmes de gouvernance en agissant dans un champ de compétence provinciale? Ne serait-il pas préférable d'éliminer ces transferts, de faire un transfert des points d'impôts aux provinces et de les laisser libres de gérer et de financer totalement leur système public de santé et de services sociaux?⁷

Je termine avec un extrait du mémoire que j'ai fait parvenir en mai 2005 au Groupe d'experts sur la péréquation et sur la formule de financement des territoires :

*«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.⁸ 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 sociales⁹) 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 Cette proposition donne malheureusement l'impression que les gouvernements des provinces les plus faibles gèrent sur un trop court horizon et que, contrairement au gouvernement fédéral, ils ne savent pas quoi faire pour hausser de façon permanente la performance de leur économie.

⁷ De toute façon, la part du gouvernement fédéral dans le financement des systèmes provinciaux de santé suite une forte tendance à la baisse; de 50% à l'origine, elle se dirige rapidement vers les 20%.

⁸ Cette tendance soulève également des questions importantes au niveau constitutionnel, ainsi qu'au niveau de la gouvernance et de l'efficacité des politiques publiques.

⁹ 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.