

Le 29 janvier 2008
Jean-Pierre Aubry
Président du CPP

Les transferts fédéraux aux provinces alloués au prorata de la population : options sous-optimales sur les plans économique et social¹

Le concept de transferts nets

Lorsque le gouvernement fédéral taxe les individus et les entreprises des diverses provinces et lorsqu'il redistribue les revenus ainsi collectés sous forme de transferts aux gouvernements de ces provinces, les provinces reçoivent par le biais de leur gouvernement, selon les cas, plus, autant ou moins de fonds que le gouvernement fédéral n'en a collectés sur leur territoire. Cela produit ce que nous appelons des transferts nets (ou entrées et sorties nets de fonds) entre les provinces.

Par exemple, pour l'exercice financier 2007-2008, l'enveloppe du programme fédéral de péréquation sera de 12,9 \$ milliards. De ce montant environ 2,7 \$ milliards devrait provenir de revenus collectés par le gouvernement fédéral sur le territoire du Québec. Le Gouvernement du Québec recevra par contre des droits de péréquation de 7,2 \$ milliards. On peut donc dire que ce programme implique un transfert net de fonds du reste du Canada d'environ 4,5 \$ milliards (7,2 \$ milliards - 2,7 \$ milliards). Si nous faisons le même genre de calcul pour l'Ontario dont le gouvernement ne reçoit pas de droits de péréquation, ce programme implique pour 2007-2008 une sortie nette de fonds d'environ 5,5 \$ milliards. Comme nous le savons, le programme de péréquation a pour objectif de venir en aide aux provinces les plus pauvres en permettant à leur gouvernement provincial recevoir plus de fonds que le gouvernement fédéral n'en collectent sur leur territoire. Ces entrées nettes de fonds sont financées par de sorties nettes de fonds provenant des provinces les plus riches, principalement l'Ontario et l'Alberta. Le gouvernement agit comme le facilitateur qui permet de tels transferts nets de fonds. Même si nous ne sommes pas tous d'accord sur le choix de la formule pour déterminer la taille de l'enveloppe de ce programme et la façon de la distribuer, il y a eu des efforts importants pour faire en sorte que celle-ci favorise le plus possible les objectifs de ce programme. Nous pouvons dire que le programme de péréquation est relativement efficace pour redistribuer la richesse à travers le pays en faisant en sorte que les gouvernements provinciaux puissent assurer des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Il est intéressant de souligner qu'un programme fédéral de transferts aux provinces, **sans aucune condition**, qui ferait en sorte que tous les gouvernements provinciaux reçoivent un montant à peu près équivalant au montant que le gouvernement fédéral collecterait sur leur territoire, aurait peu de raisons d'être car les gouvernements provinciaux pourraient

¹ Un merci à Charles A. Carrier et Luc Godbout pour leurs commentaires.

collecter eux-mêmes ces fonds et les utiliser de façons similaires. Il n'y aurait aucun gain sur les plans économique et social pour que le gouvernement fédéral mette en place un tel programme de transferts aux provinces. Cependant sur le plan de la gestion des affaires publiques, il faut éviter de tels programmes car cela éloigne les gouvernements provinciaux du besoin de collecter des fonds pour offrir des services qu'ils jugent nécessaires pour faire face à leur responsabilité.² Est-il souhaitable que le gouvernement fédéral gère de tels programmes afin d'avoir plus de visibilité et d'influence politiques ? Je ne le pense pas. Cette argumentation est encore plus valable si nous nous référons à un programme de **transferts conditionnels** aux provinces, comme les transferts en santé. Il faut ajouter aux coûts d'une telle approche le fait que les contraintes imposées par le fédéral réduisent l'optimum de bien-être pour leur population que les gouvernements provinciaux recherchent. Pour renverser cet argument, il faudrait accepter que la participation du gouvernement fédéral par le biais de ce type de transferts assure une meilleure gestion de ces services parce qu'il serait un meilleur gestionnaire que les gouvernements provinciaux...

Transferts alloués au prorata de la population

Quand on analyse la distribution des transferts nets générés par les programmes fédéraux de transferts alloués au prorata de la population, on s'aperçoit qu'ils impliquent des transferts nets entre provinces relativement modestes, notamment pour le Québec et l'Ontario. Ainsi pour chaque dollar que le gouvernement du Québec reçoit d'un tel programme, les citoyens et les entreprises du Québec contribueraient environ 92 ¢ au gouvernement fédéral. Dans le cas de l'Ontario, pour chaque dollar reçu il y aurait une contribution de 1,11 \$. Pour les Maritimes et l'Alberta les ratios seraient de l'ordre de 1 \$ / 0,80 \$ et de 1 \$ / 1,20 \$.³ **Ces programmes sont donc peu efficaces pour solutionner des problèmes économiques et sociaux qui sont fortement concentrés dans certaines provinces.** C'est notamment le cas pour les transferts fédéraux en matière de programmes sociaux dont la distribution des bénéficiaires entre les provinces est fort différente de la distribution de la population. La même logique s'applique au programme fédéral d'un milliard de dollars annoncé récemment pour venir en aide au secteur manufacturier (voir le commentaire de Luc Godbout). Le programme fédéral fait en sorte que les deux provinces reçoivent par le biais de ce programme un montant total d'environ 600 \$ millions (60%), soit un montant légèrement inférieur à leur contribution conjointe au financement de cette enveloppe. Ces chiffres contrastent fortement avec le fait que plus de 90% des emplois perdus dans le secteur manufacturier ces trois dernières années étaient au Québec et en Ontario.

² Cela contrevient à trois règles de bonne gestion : 1) *Les décideurs politiques doivent respecter les responsabilités et les champs de compétence des trois paliers.* 2) *Chaque palier de gouvernement doit avoir un bon niveau d'autonomie décisionnelle de façon à pouvoir optimiser la réglementation, la fourniture de services et les investissements dans ses champs de compétence.* 3) *Il faut un bon arrimage entre les responsabilités de chacun de ces paliers et leur capacité de se financer.* Chaque niveau de gouvernement doit avoir une situation financière saine et pouvoir s'autofinancer.

Voir <http://www.optimumonline.ca/article.phtml?lang=french&id=201&page=2> .

³ Voir Jean-Pierre Aubry, *Analyser le programme de péréquation dans un contexte plus large* , Tableau 2 p. 22, <http://www.eqtf-pfft.ca/submissions/AnalyserLeProgrammeDePerequation.pdf>

Les transferts fédéraux en matière de santé et de programme sociaux

Pour l'exercice 2007-2008, les transferts fédéraux en matière de santé et de programme sociaux qui représentent les principaux transferts alloués au prorata de la population étaient de l'ordre de 32,0 \$ milliards.⁴ Une légère augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée au programme de péréquation (aux environs de 15%) pourrait générer l'effet de redistribution de ces programmes et faire en sorte qu'il serait souhaitable de les éliminer. Ceci aurait pour effet de libérer de l'espace fiscal que les gouvernements provinciaux pourraient s'accaparer les rendant plus autonomes dans leurs champs de compétence. En passant, les transferts fédéraux en matière de santé et de programme sociaux qui ont été versés sous forme d'une baisse de points d'impôt et qui seraient de l'ordre de 21,6 \$ milliards pour l'exercice 2007-2008 ont été distribués de façon cohérente avec cette approche.

⁴ Ce montant se réfère aux transferts faits en espèces et inclut 1,2 \$ milliard pour la réduction des temps d'attente (voir : <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/mtpf.html>).