

# LE POINT SUR LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX

**Budget 2009-2010**

Plan budgétaire



# Section G

## Le point sur les transferts fédéraux

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>G.3</b>
<b>2. PÉRÉQUATION : DES CHANGEMENTS UNILATÉRAUX QUI ONT DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES .....</b>	<b>G.5</b>
2.1 Impact sur les finances publiques du Québec .....	G.5
2.2 De nouveaux plafonds à la péréquation.....	G.6
2.3 Un traitement inéquitable des dividendes versés par Hydro-Québec au gouvernement du Québec.....	G.8
2.4 La nécessité d'imposer des plafonds à la péréquation n'a pas été démontrée.....	G.10
2.5 Une nouvelle dynamique qui compromet l'objectif du programme inscrit dans la Constitution.....	G.13
<b>3. TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ : DES MODIFICATIONS UNILATÉRALES À LA FORMULE DE RÉPARTITION .....</b>	<b>G.15</b>
<b>4. TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE PROGRAMMES SOCIAUX : UN MÉCANISME INADÉQUAT .....</b>	<b>G.19</b>
<b>5. POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DU FÉDÉRALISME FISCAL CANADIEN .....</b>	<b>G.21</b>
<b>6. CONCLUSION .....</b>	<b>G.23</b>



## 1. INTRODUCTION

Le Canada, comme la plupart des autres fédérations, dispose d'un programme de péréquation. La péréquation constitue d'ailleurs une composante fondamentale du fédéralisme fiscal canadien. C'est le seul programme de transfert aux provinces dont l'objectif est inscrit dans la Constitution :

« Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables<sup>1</sup>. »

Au cours des dernières années, de nombreux experts se sont penchés sur la question de la péréquation au Canada. En 2006, trois rapports touchant cette question ont été déposés :

- *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal, mis en place par le Conseil de la fédération et présidé par M. Robert Gagné et M<sup>me</sup> Janice Gross Stein;
- *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, mis en place par le gouvernement fédéral et présidé par M. Al O'Brien;
- *L'équilibre fiscal horizontal : vers une démarche fondée sur des principes*, du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Ces trois rapports arrivaient à la conclusion que l'enveloppe de péréquation et sa répartition entre les provinces bénéficiaires devaient être déterminées par une formule, et que cette formule devait tenir compte de la moyenne des capacités fiscales des dix provinces, communément appelée la « norme des dix provinces ».

En mars 2007, dans le cadre de son budget, le gouvernement fédéral a annoncé une réforme en profondeur de la péréquation basée sur les recommandations du rapport O'Brien. Cette réforme, qui était alors présentée par le gouvernement fédéral comme l'un des éléments de sa solution au déséquilibre fiscal, répondait largement aux attentes du Québec.

Dans une lettre adressée au premier ministre du Québec le 19 mars 2007, le premier ministre du Canada affirmait que le budget fédéral de 2007 marquait « un retour fondamental à l'équilibre fiscal au Canada » et que « tous les gouvernements disposeront dorénavant de ressources d'une manière qui est fondée sur des principes, prévisible et à long terme afin de mener à bien leurs responsabilités ».

---

<sup>1</sup> Paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982.

D'ailleurs, la loi de mise en œuvre de la réforme de la péréquation de 2007 prévoyait que les changements apportés au programme resteraient en vigueur jusqu'à la fin de 2013-2014.

Or, moins de deux ans plus tard, soit le 3 novembre 2008, le gouvernement fédéral annonçait son intention de modifier le programme de péréquation, de manière notamment à en limiter la croissance à celle du PIB nominal canadien.

Ainsi, face à un important ralentissement économique, l'une des premières décisions du gouvernement fédéral a été de modifier unilatéralement le programme de péréquation, privant de revenus les provinces qui, au départ, disposent d'une capacité fiscale par habitant inférieure à la moyenne nationale.

Le gouvernement fédéral affirme que la croissance des paiements de péréquation n'était pas viable. Le Québec ne partage pas cet avis. Par exemple, en raison du mécanisme de lissage des droits de péréquation en application depuis 2007, la baisse récente des prix du pétrole et du gaz naturel aurait eu automatiquement pour effet de réduire le coût du programme de péréquation dans les années à venir. Le gouvernement fédéral n'avait donc aucunement besoin de plafonner le programme de péréquation pour en limiter la croissance structurelle.

Les changements apportés au programme de péréquation ont été confirmés dans le budget fédéral de janvier 2009. Dans ce budget, le gouvernement fédéral a également annoncé qu'il modifiait unilatéralement la formule de répartition entre les provinces du Transfert canadien en matière de santé (TCS).

Les changements apportés par le gouvernement fédéral à ces importants programmes de transfert aux provinces, et ce, sans discussion préalable avec les provinces, ont des conséquences importantes à la fois sur les finances publiques du Québec et sur la dynamique des transferts fédéraux aux provinces.

La présente section vise à faire le point sur les changements qui ont été apportés récemment par le gouvernement fédéral au programme de péréquation et au TCS. Elle fait également le point sur d'autres enjeux relatifs au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), de même que sur la conduite des relations fédérales-provinciales au Canada, qui doivent faire l'objet de discussions avec le gouvernement fédéral.

## 2. PÉRÉQUATION : DES CHANGEMENTS UNILATÉRAUX QUI ONT DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES

### 2.1 Impact sur les finances publiques du Québec

Lors du budget du Québec de mars 2008, des revenus de péréquation de 8 430 millions de dollars étaient prévus pour l'année 2009-2010. Le 3 novembre 2008, le gouvernement fédéral a annoncé que, sur la base des changements qu'il entendait apporter au programme de péréquation, les droits de péréquation du Québec pour l'année 2009-2010 s'établiraient à 8 355 millions de dollars, soit 75 millions de dollars de moins que ce qui avait été anticipé au budget de mars 2008.

Pour les années 2010-2011 et suivantes, le gouvernement fédéral n'a fourni aux provinces aucune information quant aux impacts des changements apportés au programme de péréquation. Le Québec estime cependant que ces changements auront des impacts financiers majeurs. Par rapport au budget de mars 2008, les impacts négatifs de ces changements sont estimés à 695 millions de dollars en 2010-2011 et à plus de un milliard de dollars par année par la suite.

TABLEAU G.1

#### Impact sur les revenus du Québec des changements annoncés à la péréquation le 3 novembre 2008

(en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011
Péréquation prévue au budget de mars 2008	8 430	9 164
Péréquation prévue au budget de mars 2009	8 355	8 469
<b>Écart</b>	<b>- 75</b>	<b>- 695</b>

## 2.2 De nouveaux plafonds à la péréquation

Le 3 novembre 2008, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en place de nouveaux plafonds à la péréquation. Ces plafonds viennent limiter les droits de péréquation des provinces bénéficiaires.

Tout d'abord, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en place d'un mécanisme de plafond qui a pour effet qu'une province bénéficiaire ne peut être plus « riche » que la moyenne des provinces bénéficiaires de péréquation. Ce mécanisme remplace celui qui avait été mis en place en 2007 par le gouvernement fédéral, conformément aux recommandations du rapport O'Brien. Rappelons que le « plafond O'Brien » avait pour effet d'éviter qu'une province bénéficiaire ne soit plus « riche » qu'une province non bénéficiaire de péréquation.

Concrètement, ce changement a pour effet de réduire de manière importante le coût du programme de péréquation. En 2009-2010, alors que le niveau du « plafond O'Brien » aurait été de 7 945 dollars par habitant, le niveau du plafond annoncé par le gouvernement fédéral le 3 novembre 2008 est de seulement 7 162 dollars par habitant.

Un facteur qui explique cet écart est la décision du gouvernement fédéral d'exclure les revenus découlant des ententes extracôtières de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse du calcul du mécanisme de plafond qui sera maintenant appliqué. Ces revenus étaient pris en compte dans le calcul du « plafond O'Brien ».

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a introduit un second mécanisme de plafond, celui-là basé sur le PIB nominal canadien. Ce « plafond PIB » ne faisait pas partie des modifications recommandées par le rapport O'Brien.

En vertu de ce plafond, l'augmentation des droits de péréquation au Canada correspondra, au maximum, à la moyenne mobile sur trois ans de la croissance du PIB nominal canadien. Par exemple, la croissance des droits de péréquation au Canada en 2009-2010 a été limitée à la croissance moyenne du PIB nominal canadien des années 2007, 2008 et 2009.

En 2009-2010, l'Ontario recevra pour la première fois de son histoire des paiements de péréquation, qui s'élèveront à 347 millions de dollars. Il est à noter que si le gouvernement fédéral avait introduit le « plafond PIB » sans modifier au préalable le « plafond O'Brien » décrit précédemment, l'Ontario n'aurait pas reçu de péréquation en 2009-2010.



Enfin, pour l'année 2009-2010, le gouvernement fédéral a offert à la Nouvelle-Écosse et au Manitoba des paiements transitoires totalisant 167 millions de dollars afin d'assurer à ces deux provinces des revenus au moins équivalents à ceux qu'elles ont reçus en 2008-2009<sup>2</sup>. Toutefois, le gouvernement fédéral a décidé de verser ces 167 millions de dollars à la Nouvelle-Écosse et au Manitoba en réduisant les droits de péréquation des autres provinces bénéficiaires de péréquation, soit l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

Le 27 novembre 2008, dans le cadre de son énoncé économique, le gouvernement fédéral indiquait que les changements apportés à la péréquation étaient selon lui « en conformité avec le rapport O'Brien ». Or, cela n'est pas exact.

Le rapport O'Brien a sévèrement critiqué le programme à enveloppe fermée en place de 2004-2005 à 2006-2007, auquel s'apparente grandement le système en place depuis le 3 novembre 2008. Le rapport O'Brien recommandait le retour à un programme non plafonné, basé sur une formule et des principes et utilisant la norme des dix provinces :

« [...] la notion d'enveloppe fixe va à l'encontre de la nature fondamentale de la péréquation – laquelle est de répondre à l'évolution de la capacité fiscale des provinces, plutôt que de constituer un droit fixe dans le temps. L'établissement d'une enveloppe fixe assortie d'une trajectoire de croissance dissocie le Programme de péréquation de la situation financière réelle des provinces et du besoin global de péréquation à travers les années » (page 44 du rapport O'Brien).

Sur la question de la capacité de payer du gouvernement fédéral, le rapport O'Brien indiquait par ailleurs ceci :

« Tout changement important du Programme de péréquation, notamment toute modification portant sur son financement (p. ex., une réduction du montant global affecté par le gouvernement fédéral au Programme), entre deux dates de renouvellement devrait faire l'objet d'un document de discussion public » (page 69 du rapport O'Brien).

Les changements apportés à la péréquation le 3 novembre 2008 n'ont pas fait l'objet, au préalable, d'un document de discussion public.

---

<sup>2</sup> Il est à noter par ailleurs que quelques jours après le dépôt de son budget de 2009, le gouvernement fédéral a annoncé que la Nouvelle-Écosse recevrait en 2009-2010 un paiement additionnel de 74 M\$, de manière à ce que les droits de péréquation de cette province en 2009-2010 soient équivalents à ceux de 2008-2009.

## 2.3 Un traitement inéquitable des dividendes versés par Hydro-Québec au gouvernement du Québec

Les droits de péréquation des provinces pour l'année 2009-2010 annoncés par le gouvernement fédéral le 3 novembre 2008 prenaient en compte d'autres modifications appliquées par le gouvernement fédéral qui n'ont été annoncées aux provinces que le 14 novembre 2008, soit 11 jours plus tard. Ces changements, qui nécessitaient des amendements au règlement sur la péréquation, ont été rendus publics dans la *Gazette du Canada* le 24 décembre 2008.

L'un de ces changements concerne une modification du traitement, dans le cadre de la péréquation, des dividendes versés par Hydro One au gouvernement de l'Ontario. Le gouvernement fédéral a décidé de considérer cette source de revenus à l'assiette des impôts des sociétés plutôt qu'à l'assiette des ressources naturelles, comme cela avait été le cas en 2007-2008 et en 2008-2009. En 2009-2010, cette décision fédérale a eu pour effet de réduire la capacité fiscale relative de l'Ontario et ainsi augmenter ses droits de péréquation.

L'argument invoqué par le gouvernement fédéral est que cette société d'État transporte et distribue de l'électricité, mais qu'elle n'en produit pas. Une telle orientation n'apparaît pas en contradiction avec la logique du programme de péréquation.

Toutefois, tous les dividendes versés par Hydro-Québec au gouvernement du Québec demeurent pris en compte par le gouvernement fédéral dans l'assiette des ressources naturelles, et ce, même si une partie importante de ces dividendes découlent, comme pour Hydro One, d'activités de transport et de distribution d'électricité. Il en résulte donc un traitement inéquitable.

Hydro One est une société d'État qui, comme Hydro-Québec, n'a qu'un seul actionnaire. Dans le cas d'Hydro-Québec, c'est le gouvernement du Québec, alors que dans celui de Hydro One, c'est le gouvernement de l'Ontario.

Les activités de Hydro One ne diffèrent en rien des activités de deux des quatre divisions d'Hydro-Québec, soit Hydro-Québec TransÉnergie, qui exploite le plus vaste réseau de transport d'électricité en Amérique du Nord, et Hydro-Québec Distribution, qui dessert la clientèle en électricité. De manière similaire, les activités d'Hydro-Québec Production, la plus importante division d'Hydro-Québec, ne diffèrent en rien de celles d'Ontario Power Generation (production), une autre société d'État ontarienne qui, comme Hydro One, n'a qu'un seul actionnaire, le gouvernement de l'Ontario.

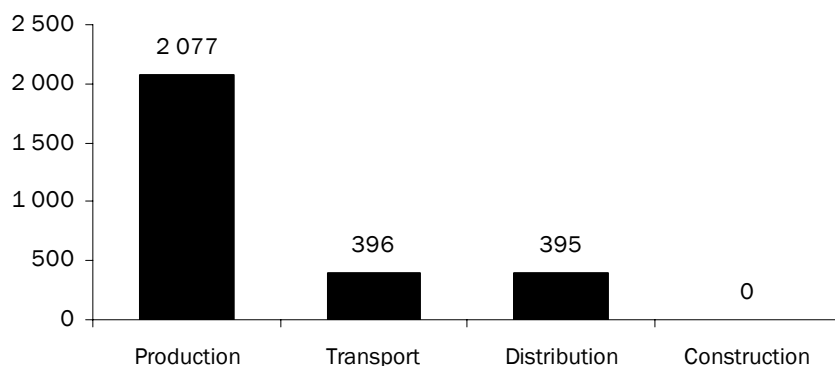
Dans ce contexte, rien ne justifie que, dans le cadre de la péréquation, les dividendes d'Hydro-Québec qui découlent d'activités de transport et de distribution d'électricité soient traités différemment, par le gouvernement fédéral, des dividendes de Hydro One.

En 2007, Hydro-Québec TransÉnergie a réalisé un bénéfice net de 396 millions de dollars, ce qui représente plus de 13 % du bénéfice net d'Hydro-Québec. De son côté, Hydro-Québec Distribution a réalisé un bénéfice net de 395 millions de dollars, ce qui représente également plus de 13 % du bénéfice net d'Hydro-Québec. Au total, les secteurs transport et distribution d'Hydro-Québec ont représenté plus de 27 % du bénéfice net d'Hydro-Québec en 2007. La division Hydro-Québec Production a réalisé, quant à elle, un bénéfice net de 2 077 millions de dollars en 2007.

#### GRAPHIQUE G.1

#### Bénéfice net d'Hydro-Québec en 2007 selon le secteur

(en millions de dollars)



Source : Rapport annuel 2007 d'Hydro-Québec.

En comparaison, Ontario Power Generation (production) a réalisé un bénéfice net de 528 millions de dollars en 2007. Hydro One (transport et distribution) a, quant à elle, réalisé un bénéfice net de 399 millions de dollars en 2007.

Un traitement équitable par le gouvernement fédéral des dividendes d'Hydro-Québec, dans le cadre de la péréquation, aurait pour effet d'augmenter les droits de péréquation du Québec de plus de 250 millions de dollars par année.

## 2.4 La nécessité d'imposer des plafonds à la péréquation n'a pas été démontrée

Pour justifier les changements apportés au programme de péréquation, le gouvernement fédéral affirme que les paiements de péréquation à l'échelle canadienne ont crû de 56 % depuis 2003-2004 et que ce taux de croissance n'est pas viable. Or, s'il est vrai que les paiements de péréquation ont crû de manière importante depuis 2003-2004, il faut aussi dire qu'ils avaient baissé de plus de 20 % entre 1999-2000 et 2003-2004.

En fait, au cours des dix dernières années, la croissance annuelle moyenne des droits de péréquation n'a été que de 4,1 %, alors que celle du PIB nominal canadien s'est élevée à 5,6 %.

TABLEAU G.2

### Droits de péréquation au Canada et croissance du PIB nominal canadien (en millions de dollars et en pourcentage)

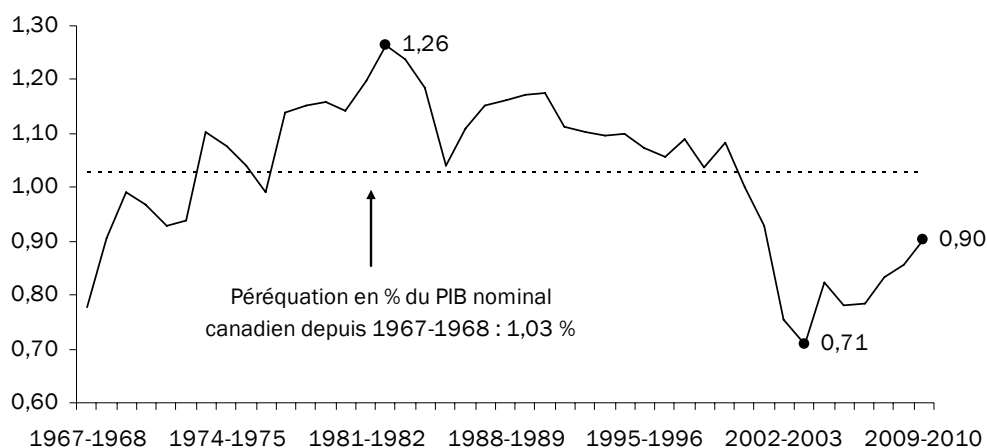
	Droits de péréquation au Canada (en M\$)		PIB nominal au Canada (var. annuelle en %)
		(var. annuelle en %)	(var. annuelle en %)
1999-2000	10 900	13,5	8,7
2000-2001	10 948	0,4	8,9
2001-2002	10 310	- 5,8	1,3
2002-2003	8 859	- 14,1	6,0
2003-2004	8 690	- 1,9	4,2
2004-2005	10 774	24,0	7,0
2005-2006	10 907	1,2	6,7
2006-2007	11 535	5,8	5,0
2007-2008	12 925	12,1	5,8
2008-2009	13 620	5,4	2,3
<b>Croissance annuelle moyenne (en %)</b>	<b>s. o.</b>	<b>4,1</b>	<b>5,6</b>

Sources : Ministère des Finances du Canada, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

En 2009-2010, le gouvernement fédéral versera 14,2 milliards de dollars en droits de péréquation. Bien qu'il s'agisse d'un sommet en termes absolus, cela représente 0,90 % du PIB nominal canadien, ce qui est inférieur à la moyenne annuelle de 1,03 % observée depuis la fin des années 1960. À titre illustratif, le coût d'un programme de péréquation représentant 1,03 % du PIB nominal canadien en 2009-2010 s'élèverait à 16,1 milliards de dollars, soit près de 2 milliards de plus que les 14,2 milliards de dollars que le gouvernement fédéral versera en 2009-2010.

## GRAPHIQUE G.2

### Péréquation au Canada en proportion du PIB nominal canadien (en pourcentage)



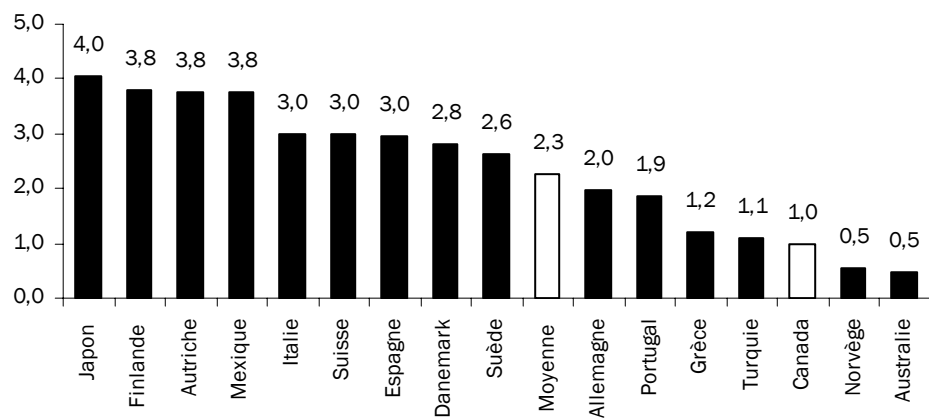
Sources : Ministère des Finances du Canada, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

Qui plus est, comparativement aux pays de l'OCDE qui disposent d'un programme de péréquation, le Canada est loin de posséder le programme de péréquation le plus onéreux. Selon une étude récente de l'OCDE<sup>3</sup>, les mécanismes de péréquation des 16 pays analysés représentaient en moyenne 2,26 % de leur PIB nominal.

GRAPHIQUE G.3

**Péréquation en proportion du PIB nominal dans certains pays de l'OCDE en 2004<sup>(1)</sup>**

(en pourcentage)



(1) Incluant pour le Canada la formule de financement des territoires.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

<sup>3</sup> OCDE, *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, [En ligne], septembre 2007, <<http://www.oecd.org/dataoecd/51/6/39234016.pdf>>.

## 2.5 Une nouvelle dynamique qui compromet l'objectif du programme inscrit dans la Constitution

Enfin, le « plafond PIB » mis en place par le gouvernement fédéral introduit une asymétrie fondamentale dans le fonctionnement du programme de péréquation :

- le programme de péréquation pourra jouer son rôle lorsque les écarts de capacité fiscale entre les provinces diminueront, puisque le coût du programme pourra diminuer (ce qui est normal);
- cependant, le programme de péréquation ne pourra pas jouer pleinement son rôle si les écarts de capacité fiscale entre les provinces augmentent de manière importante, puisque la croissance du coût du programme se limitera à celle du PIB nominal canadien (ce qui est anormal).

Sur le plan budgétaire, le gouvernement fédéral s'est prémuni contre tout risque financier : peu importent les facteurs qui pourraient affecter les écarts de capacité fiscale entre les provinces, comme par exemple une hausse importante du prix du pétrole, le programme de péréquation n'augmentera jamais plus rapidement que le PIB nominal canadien.

Les provinces devront quant à elles assumer un risque plus important. La nouvelle formule de péréquation plafonnée ne peut assurer aux provinces de disposer au minimum de la capacité fiscale de la norme des dix provinces, comme cela était le cas en 2007-2008 et 2008-2009. De plus, en raison du mécanisme de « plafond PIB », toute variation dans les écarts de capacité fiscale entre les provinces entraîne un « jeu à somme nulle », l'augmentation des droits de péréquation d'une province se faisant nécessairement au détriment de ceux des autres provinces bénéficiaires.

Par ailleurs, il découle du « plafond PIB » que la péréquation, en proportion du PIB nominal canadien, ne pourra jamais augmenter. À l'avenir, la péréquation au Canada représentera au maximum la proportion de 0,90 % observée en 2009-2010. De plus, puisque le programme de péréquation augmentera soit au rythme du PIB nominal, soit à un rythme moindre, cette proportion ne peut que décroître dans le temps.

Pour le Québec, cette nouvelle dynamique compromet sérieusement la capacité du programme de péréquation d'atteindre l'objectif enchâssé dans la Constitution canadienne.





### 3. TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ : DES MODIFICATIONS UNILATÉRALES À LA FORMULE DE RÉPARTITION

Le Transfert canadien en matière de santé (TCS) a été bonifié à la suite de l'entente sur la santé de septembre 2004. Il résulte notamment de cette entente que le niveau du TCS en espèces augmentera de 6 % par année jusqu'à la fin de 2013-2014.

Contrairement au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), pour lequel une allocation en espèces selon un montant égal par habitant est en vigueur depuis 2007-2008, le TCS est réparti entre les provinces selon une formule qui tient compte de la valeur des points d'impôt transférés aux provinces par le gouvernement fédéral en 1977<sup>4</sup>. Cela implique, par exemple, qu'une province comme l'Alberta, dont la valeur des points d'impôt est plus élevée que celle de la moyenne des dix provinces en raison de la vigueur de son économie, reçoit un montant moindre en espèces au titre du TCS. Au global cependant, en tenant compte de la valeur des points d'impôt, toutes les provinces disposent de ressources identiques par habitant pour financer leur système de santé.

Dans son budget de 2007, le gouvernement fédéral s'était engagé à maintenir cette formule de répartition jusqu'à la fin de l'entente sur la santé, soit jusqu'au 31 mars 2014 :

« Afin de respecter l'entente conclue au sujet du Plan décennal pour consolider les soins de santé, qui a été signée par tous les premiers ministres, le passage à une allocation en espèces égale par habitant au titre du TCS sera inscrit dans la loi de manière à entrer en vigueur en 2014-2015, lorsque la loi actuelle arrivera à échéance » (page 123 du plan budgétaire fédéral de 2007).

En outre, le gouvernement fédéral s'engageait, dans son budget de 2007, à ce qu'aucune province ne soit pénalisée financièrement lorsque la formule de répartition du TCS serait modifiée en 2014-2015.

Or, le 27 janvier 2009, dans le cadre de son budget, le gouvernement fédéral a annoncé sans préavis qu'il modifiait la formule de répartition du TCS pour permettre à l'Ontario de recevoir le même montant en espèces par habitant que les autres provinces bénéficiaires de péréquation, et ce, même si la valeur des points d'impôt de l'Ontario demeure plus élevée que celle de la moyenne canadienne.

---

<sup>4</sup> La formule de répartition tient également compte de la péréquation afférente aux points d'impôt transférés aux provinces par le gouvernement fédéral en 1977.

Pour les années 2009-2010 et 2010-2011, afin d'éviter que les neuf autres provinces ne soient affectées négativement par ce changement, le gouvernement fédéral versera à l'Ontario une somme distincte de l'enveloppe du TCS d'environ 750 millions de dollars.

Cependant, pour les années suivantes, la compensation additionnelle versée à l'Ontario sera payée à même l'enveloppe légiférée du TCS. Cela aura donc pour effet de réduire les revenus de transferts pour la santé des neuf autres provinces. Pour le Québec, l'impact négatif de cette décision fédérale est estimé à plus de 60 millions de dollars par année à compter de 2011-2012.

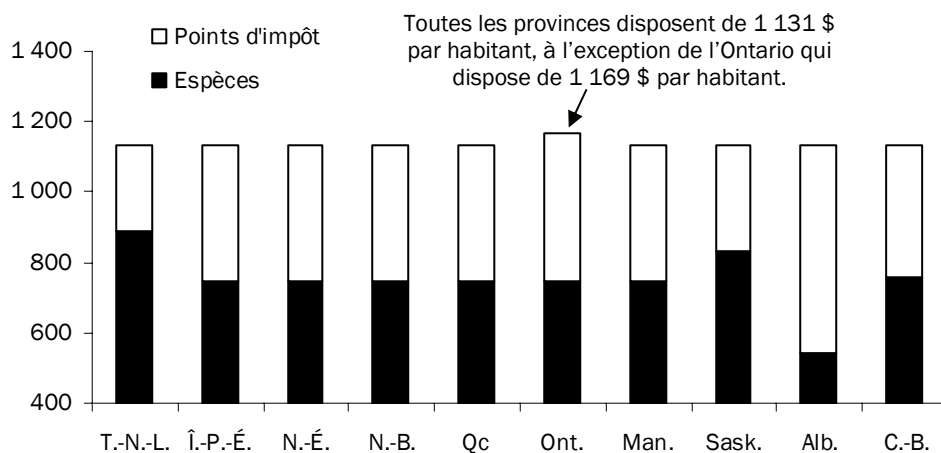
Il est à noter que le budget fédéral de 2009 prévoyait initialement que la compensation additionnelle versée à l'Ontario serait payée à même l'enveloppe du TCS dès 2009-2010. Le gouvernement fédéral s'est ravisé quelques jours plus tard et a informé les provinces que cela ne serait le cas qu'à compter de 2011-2012.

Il résulte du changement apporté unilatéralement par le gouvernement fédéral à la formule de répartition du TCS que, quand on tient compte des transferts en espèces pour la santé et de la valeur des points d'impôt transférés aux provinces en 1977, l'Ontario dispose de plus de ressources que les autres provinces pour financer son système de santé. Par exemple, en 2009-2010, l'Ontario disposera de 1 169 \$ par habitant, alors que les neuf autres provinces disposeront de 1 131 \$ par habitant, soit 38 \$ par habitant de moins. Pour l'Ontario, cela signifie un montant additionnel de près de 490 millions de dollars.

GRAPHIQUE G.4

**Transfert canadien en matière de santé (TCS) en 2009-2010**

(en dollars par habitant)



Source : Ministère des Finances du Canada.

Le Québec estime que cette nouvelle formule de répartition du TCS aurait dû faire l'objet de discussions avant d'être mise en place. Par ailleurs, le Québec est d'avis qu'aucune province ne devrait être pénalisée par le changement apporté par le gouvernement fédéral, en particulier jusqu'à la fin de l'entente sur la santé de septembre 2004, soit le 31 mars 2014, de manière à ce que celle-ci soit intégralement respectée.



## 4. TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE PROGRAMMES SOCIAUX : UN MÉCANISME INADÉQUAT

Dans son budget de mai 2007, le Québec avait indiqué qu'en matière de déséquilibre fiscal, les discussions devaient se poursuivre avec le gouvernement fédéral et les autres provinces sur le niveau des transferts pour l'éducation postsecondaire et les autres programmes sociaux ainsi que sur les enjeux liés à la répartition de ces transferts, en particulier en ce qui touche l'aide sociale.

En tenant compte de l'inflation, le niveau du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) demeure inférieur à ce qu'il était en 1994-1995. En 2009-2010, le niveau du TCPS à l'échelle canadienne représentera 10 853 millions de dollars. Or, pour équivaloir au niveau qui prévalait en 1994-1995 en tenant compte de l'inflation, le niveau du TCPS devrait représenter, en 2009-2010, 14 267 millions de dollars. Ceci représente un manque à gagner de plus de 3,4 milliards de dollars à l'échelle canadienne, soit environ 800 millions de dollars pour le Québec.

TABLEAU G.3

### Évolution du TCPS par rapport au niveau de 1994-1995

(en millions de dollars)

	Sans tenir compte de l'inflation	En tenant compte de l'inflation
1994-1995	10 646	14 267
2009-2010	10 853	10 853
<b>Écart</b>	<b>207</b>	<b>- 3 414</b>

Sources : Ministère des Finances du Canada et ministère des Finances du Québec.

Par ailleurs, la répartition de la contribution fédérale à l'égard des dépenses des provinces en matière d'aide sociale pose toujours problème. En effet, la portion du TCPS qui vient en appui aux dépenses des provinces en matière d'aide sociale est répartie entre les provinces selon un montant égal par habitant.

Il en résulte qu'une province comme l'Alberta reçoit, par bénéficiaire de l'aide sociale, environ 12 245 dollars, alors que le Québec reçoit 2 855 dollars et que la contribution moyenne par province s'élève à 3 803 dollars. Une telle répartition est difficilement justifiable, à plus forte raison dans un contexte de ralentissement économique où l'on risque d'assister à une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui pourrait varier d'une province à l'autre.

Une autre manière de répartir la contribution fédérale pour l'aide sociale serait de tenir compte du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale plutôt que du nombre d'habitants. Une répartition en fonction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale par province aurait pour effet d'augmenter les transferts au Québec d'environ 500 millions de dollars par année. Un tel changement n'aurait aucun impact financier pour le gouvernement fédéral.

TABLEAU G.4

### Contribution fédérale aux dépenses des provinces en matière d'aide sociale en 2009-2010

(en millions de dollars et en dollars par bénéficiaire de l'aide sociale)

	Composante du TCPS visant à financer l'aide sociale		Bénéficiaires de l'aide sociale <sup>(1)</sup>		Contribution fédérale
	En M\$	% Canada	Nombre	% Canada	En \$ par bénéficiaire de l'aide sociale
Terre-Neuve-et-Labrador	97	1,5	48 500	2,9	1 994
Île-du-Prince-Édouard	27	0,4	6 900	0,4	3 898
Nouvelle-Écosse	179	2,8	52 300	3,1	3 421
Nouveau-Brunswick	143	2,2	45 300	2,7	3 146
Québec	1 479	23,2	518 200	30,8	2 855
Ontario	2 477	38,8	676 500	40,3	3 661
Manitoba	231	3,6	60 900	3,6	3 796
Saskatchewan	195	3,1	48 700	2,9	4 010
Alberta	691	10,8	56 400	3,4	12 245
Colombie-Britannique	842	13,2	149 300	8,9	5 638
Territoires	28	0,4	16 800	1,0	1 658
<b>Canada</b>	<b>6 388</b>	<b>100,0</b>	<b>1 679 800</b>	<b>100,0</b>	<b>3 803</b>

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Nombre estimatif en 2005.

Sources : Ministère des Finances du Canada et Conseil national du bien-être social.

## 5. POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DU FÉDÉRALISME FISCAL CANADIEN

Au cours des dernières décennies, le gouvernement fédéral et les provinces se sont donnés des comités visant à favoriser les échanges entre les gouvernements sur les questions financières :

- le Comité permanent des fonctionnaires (CPF), regroupant les sous-ministres des Finances du pays, se réunissait presque systématiquement avant chaque rencontre des ministres des Finances pour passer en revue les principaux sujets de préoccupation des ministres et en discuter;
- le Comité sur les arrangements fiscaux (CAF), regroupant les sous-ministres adjoints responsables des politiques fédérales-provinciales dans chaque ministère des Finances, examinait les principales questions touchant les transferts fédéraux aux provinces;
- le Sous-comité sur les transferts (SCT), regroupant les spécialistes des gouvernements en matière de péréquation et d'autres transferts aux provinces, discutait des enjeux techniques liés aux programmes de transfert aux provinces, tels que le traitement, dans le cadre de la péréquation, des diverses sources de revenus des provinces.

Or, depuis quelques années, ces forums de discussion et de coordination ne sont pratiquement plus utilisés. En particulier, aucun des changements apportés récemment par le gouvernement fédéral n'avait, au préalable, fait l'objet de discussions avec les provinces, et ce, tant au niveau des ministres que des fonctionnaires.

Le Québec estime que ces comités devraient être utilisés davantage afin que toutes les questions qui interpellent les ministres des Finances, y compris celles parfois plus techniques qui touchent les transferts fédéraux, soient analysées au préalable par les fonctionnaires, afin de favoriser un développement plus harmonieux et concerté du fédéralisme fiscal canadien.





## 6. CONCLUSION

Dans son budget de mai 2007, le Québec reconnaissait que des progrès considérables avaient été réalisés au chapitre des transferts fédéraux au cours des dernières années. Le Québec y reconnaissait en particulier que la réforme du programme de péréquation, qui était sa priorité, répondait largement à ses attentes.

En modifiant de manière unilatérale au cours des derniers mois le programme de péréquation, puis la formule de répartition du TCS, le gouvernement fédéral est revenu sur ses engagements.

En outre, depuis dix ans, les trois provinces qui ont le plus bénéficié de la hausse des transferts fédéraux sont l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

TABLEAU G.5

### Augmentation des transferts fédéraux aux provinces depuis 1999-2000<sup>(4)</sup> (en millions de dollars et en pourcentage)

	1999-2000	2009-2010	Augmentation	
	(en M\$)	(en M\$)	(en M\$)	(en %)
Ontario	4 715	14 292	9 577	203
Alberta	1 311	3 132	1 821	139
Colombie-Britannique	2 230	4 785	2 555	115
Manitoba	1 805	3 359	1 554	86
Québec	9 263	16 671	7 408	80
Nouveau-Brunswick	1 571	2 489	918	58
Nouvelle-Écosse <sup>(2)</sup>	1 778	2 649	871	49
Île-du-Prince-Édouard	326	490	164	50
Saskatchewan	892	1 171	279	31
Terre-Neuve-et-Labrador <sup>(2)</sup>	1 457	1 080	- 378	- 26
<b>Total</b>	<b>25 349</b>	<b>50 118</b>	<b>24 769</b>	<b>98</b>

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

(1) Il s'agit de la péréquation (incluant, dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Nouvelle-Écosse, les revenus des ententes extracôtières) et des transferts pour la santé, l'éducation postsecondaire et les autres programmes sociaux (incluant, dans le cas du Québec, la portion de l'abattement spécial du Québec afférente à ces transferts).

(2) Rappelons qu'en vertu des ententes extracôtières de 2005, Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse ont reçu respectivement des paiements de 2 G\$ et de 830 M\$ en 2004-2005, montants qui n'apparaissent pas dans ce tableau.

Source : Ministère des Finances du Canada.

Ce résultat découle de l'orientation poursuivie par le gouvernement fédéral depuis la fin des années 1990, qui consiste à réduire la redistribution effectuée traditionnellement par les transferts sociaux aux provinces pour la réaliser principalement dans le cadre du programme de péréquation. Le budget fédéral de 2007 était d'ailleurs l'aboutissement de cette logique, où il était notamment annoncé que le TCS et le TCPS en espèces seraient répartis par habitant, et ce, de concert avec une bonification du programme de péréquation.

Or, la décision récente du gouvernement fédéral d'imposer des plafonds à la péréquation vient limiter la capacité du programme de jouer son rôle. Il en résulte, pour l'ensemble des transferts aux provinces, un degré de redistribution moins élevé qu'auparavant.

Le Québec a demandé que le gouvernement fédéral suspende l'application des changements annoncés le 3 novembre 2008 à la péréquation jusqu'à ce qu'une véritable démarche de discussion avec les provinces ait été menée à terme.

Pour le Québec, la priorité est le respect des engagements pris par le gouvernement fédéral dans son budget de 2007 et donc le retour au programme de péréquation mis en place sur la base des recommandations du rapport O'Brien.

Par ailleurs, le Québec demande au gouvernement fédéral de corriger dès 2009-2010 le traitement inéquitable, dans le cadre de la péréquation, des dividendes d'Hydro-Québec qui découlent d'activités de transport et de distribution d'électricité.