BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER
CANADA

Le soutien financier du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires : une analyse des scénarios à long terme

Ottawa, Canada
20 mars 2018
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières aux parlementaires dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une plus grande transparence et responsabilité en matière budgétaire.

Conformément à son mandat législatif, le DPB présente ici une analyse de scénarios à long terme relativement à la péréquation, au Transfert canadien en matière de santé et au Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Le présent rapport a été rédigé par :
Trevor Shaw, analyste et conseiller économique

A contribué à l'analyse :
Govindadeva Bernier, analyste financier

Ont formulé des commentaires :
Mostafa Askari, sous-directeur parlementaire du budget
Chris Matier, directeur principal

Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport aux fins de publication.

Pour de plus amples renseignements, prière de s'addresser à pbo-dpb@parl.gc.ca.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé **1**

1. Introduction **3**

2. Péréquation **4**

Aperçu de la péréquation 4
Scénario (1) : Élimination du plafond/plancher de la croissance du PIB nominal 6
Scénario (2) : Recettes liées aux ressources incluses à 0 % 8
Scénario (3) : Recettes liées aux ressources incluses à 100 % 8
Scénario (4) : Aucun plafond de capacité fiscale 10

3. Transfert canadien en matière de santé **11**

Aperçu du TCS 11
Scénario (1) : Croissance en harmonie avec les dépenses en santé de chaque province 13
Scénario (2) : 25 % des dépenses en santé de chaque province 14
Scénario (3) : Répartition fondée sur la population âgée de 65 ans et plus 15
Scénario (4) : Répartition fondée sur la population âgée de 85 ans et plus 15

4. Transfert canadien en matière de programmes sociaux **17**

Aperçu du TCPS 17
Scénario (1) : Croissance en harmonie avec les dépenses en éducation et en programmes sociaux de chaque province 18
Scénario (2) : Répartition fondée sur la population d'âge actif 20

Annexe **22**

Notes **29**

Résumé

Le présent rapport fournit une analyse de scénarios à long terme relativement aux trois plus importants transferts fédéraux : la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

Les différents scénarios étudiés dans ce rapport ne changent en rien l'évaluation qualitative du DPB sur la viabilité financière du gouvernement fédéral ou de toute autre administration infranationale présentée dans notre Rapport sur la viabilité financière (RVF) de 2017, à l'exception d'un exemple pour l'Ontario.

Veuillez noter que, à l'exception du Québec et de la Nouvelle-Écosse, nous avons constaté que les politiques budgétaires des provinces et des territoires n'étaient pas viables à long terme. De plus, les mesures requises pour assurer la viabilité financière variaient de 0,4 % du PIB provincial en Ontario à 7,2 % du PIB territorial dans les territoires.

Voici les principaux résultats du rapport :

Péréquation

- Selon nos projections à long terme et la structure actuelle du programme, les capacités fiscales ne seront pas égalisées entre les provinces lorsque la croissance des paiements de péréquation plafonnera à la croissance du PIB nominal.
- Toutefois, l'élimination du plafond lié à la croissance du PIB aurait uniquement une incidence marginale à long terme sur la viabilité fédérale ou infranationale.
- Les changements apportés au taux d'inclusion des recettes liées aux ressources limitent la répartition des droits à péréquation à un maximum de (+/-) 0,4 % du PIB dans les provinces bénéficiaires, sauf à Terre-Neuve-et-Labrador (1,8 % du PIB).
- L'élimination du plafond de capacité fiscale pourrait faire varier la répartition des droits à péréquation de 1,7 % du PIB à Terre-Neuve-et-Labrador.

Transfert canadien en matière de santé (TCS)

- Comme pour la péréquation, selon le statu quo, la croissance de l'enveloppe du TCS est limitée à la croissance du PIB nominal.
- Si les paiements au titre du TCS augmentaient conformément aux dépenses provinciales et territoriales en santé, l'écart financier fédéral diminuerait de 0,3 point de pourcentage du PIB. Les écarts financiers

infranationaux s'amélioreraient jusqu'à hauteur de 0,7 % du PIB à l'Île-du-Prince-Édouard.

- Si les paiements au titre du TCS couvraient 25 % des dépenses provinciales en santé, l'écart financier fédéral diminuerait de 0,5 % du PIB. Les écarts financiers infranationaux s'amélioreraient jusqu'à hauteur de 1,4 % du PIB à Terre-Neuve-et-Labrador.

Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)

- Dans la situation actuelle, l'augmentation de l'enveloppe du TCPS est limitée à 3 % par année.
- Si les paiements au titre du TCPS augmentaient conformément aux dépenses provinciales et territoriales en éducation et en programmes sociaux, l'écart financier fédéral diminuerait de 0,1 % du PIB. Les écarts financiers provinciaux et territoriaux s'amélioreraient légèrement.

L'analyse du DPB des différents scénarios démontre que' l'élimination des plafonds de la croissance de la péréquation, du TCS et du TCPS, offrirait au gouvernement fédéral l'occasion de s'occuper des disparités fiscales entre les provinces et de maintenir son soutien financier pour les soins de santé et les programmes sociaux à long terme, et ce, sans compromettre la viabilité des finances fédérales. Malgré tout, ces changements ne suffiraient pas à assurer la viabilité financière de la majorité des provinces.

1. Introduction

Viabilité financière et écart financier

Il y a viabilité financière lorsque la dette publique n'augmente pas en proportion de l'économie.

Pour évaluer la viabilité financière, le DPB se sert de l'écart financier, soit la différence entre la politique budgétaire actuelle et une politique viable à long terme.

L'écart financier correspond au changement immédiat et permanent dans les revenus, les dépenses de programmes ou les deux qui permettra de stabiliser le ratio de la dette nette par rapport au PIB à son niveau actuel à long terme.

Un écart financier négatif indique que la dette devrait baisser en proportion du PIB et qu'il existe une marge de manœuvre pour augmenter les dépenses ou réduire les taxes et les impôts tout en maintenant la viabilité financière.

Le présent rapport fournit une analyse de scénarios à long terme relativement aux trois plus importants transferts fédéraux : la péréquation, le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Nous évaluons les écarts financiers du gouvernement fédéral et des administrations infranationales selon différents scénarios de transfert. Les scénarios à long terme présentés dans ce rapport sont fondés sur le Rapport sur la viabilité financière (RVF) de 2017 du DPB, et en sont le prolongement. Le DPB a entrepris ces travaux pour répondre aux questions des parlementaires sur la viabilité des principaux transferts fédéraux et des répercussions des règles de transfert sur la viabilité des administrations infranationales.

La péréquation, le TCS et le TCPS représentent le quart des dépenses fédérales. Ces transferts conviennent à une analyse de scénarios à long terme, car les principes de transfert de chacun s'inscrivent dans la législation, et tous sont mis en œuvre par l'intermédiaire de règles fondées sur des formules.

Dans notre RVF de 2017, nous avons supposé que les politiques actuelles gouvernant les principaux transferts fédéraux allaient se poursuivre à long terme. Même si les règles actuelles servent de guide, elles ne vont pas de soi. Tout au long de l'histoire, les règles régissant ces transferts ont été revues et modifiées périodiquement. Dans le présent rapport, nous proposons différents scénarios relativement à la péréquation, au TCS et au TCPS afin d'évaluer les répercussions sur notre analyse de la viabilité financière dans le RVF de 2017.

2. Péréquation

Objectif de la péréquation

Le programme de péréquation traite des disparités fiscales entre les provinces. Les paiements de péréquation, définis dans la Constitution canadienne, permettent aux gouvernements provinciaux moins prospères de fournir à leurs résidents des services publics sensiblement comparables à ceux d'autres provinces, à des taux d'imposition sensiblement comparables. En 2016-2017, les paiements de péréquation se sont élevés à 17,9 milliards de dollars.

Fonctionnement de la péréquation

La péréquation est financée par les recettes générales du gouvernement fédéral; il s'agit d'un transfert inconditionnel, c'est-à-dire qu'il n'y a aucune restriction quant à la façon dont les provinces bénéficiaires utilisent les paiements.

En pratique, la péréquation permet au gouvernement fédéral de transférer des fonds à chacune des provinces de sorte à accroître la capacité fiscale de chacune conformément à une norme nationale. Actuellement, cette norme est définie comme la capacité fiscale moyenne de toutes les provinces, c'est-à-dire la « norme de 10 provinces ».

Les montants versés dans le cadre du programme de péréquation sont déterminés à l'aide d'une formule. Bien que la formule de péréquation ait subi des changements au fil des ans, la version actuelle comprend deux principaux calculs :

1. Déterminer le montant de l'enveloppe globale du programme
2. Répartir l'enveloppe du programme entre les provinces

Déterminer le montant de l'enveloppe globale de péréquation

L'enveloppe de transfert de péréquation repose sur une approche descendante, selon laquelle l'augmentation du montant total des paiements est plafonnée à une moyenne mobile de la croissance du PIB nominal du Canada sur trois ans. Conformément aux règles actuelles, la somme de tous les paiements de péréquation chaque année doit être égale au montant global de l'enveloppe.

Le plafond/plancher de croissance de l'approche descendante est en place afin de « favorise[r] la stabilité et la prévisibilité tout en permettant de tenir compte de la croissance économique[1] ». Toutefois, cette structure descendante ne permet pas nécessairement de s'assurer que les capacités

fiscales des provinces bénéficiaires correspondront à la norme de 10 provinces.

Dans les cas où les disparités fiscales sont importantes, le total des droits à péréquation pourrait dépasser le montant de l'enveloppe; le cas échéant, il faudrait réduire les paiements. De la même façon, si les disparités fiscales diminuaient de manière importante, le total des droits pourrait être inférieur à la somme de l'enveloppe; il faudrait alors augmenter les paiements.

Répartir l'enveloppe de péréquation

Une fois le montant de l'enveloppe globale de péréquation établi, les droits et les paiements de péréquation peuvent être répartis entre les provinces. La répartition de l'enveloppe du programme de péréquation est déterminée selon une formule qui permet d'évaluer approximativement les disparités fiscales de chaque province, par rapport à une norme nationale, soit la capacité fiscale moyenne de toutes les provinces.

La formule utilisée pour répartir la péréquation compte quatre étapes séquentielles :

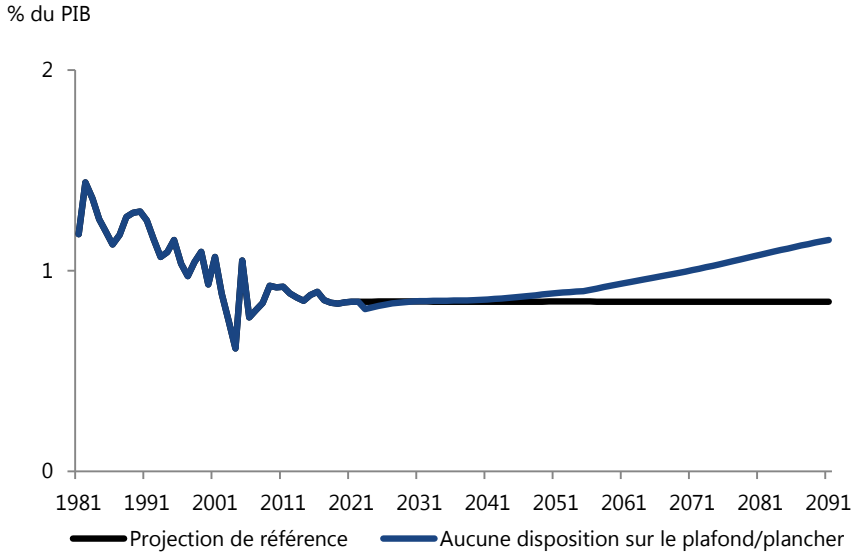
1. Estimer la capacité fiscale sans les recettes liées aux ressources : la capacité fiscale par habitant de chaque province est comparée à une moyenne nationale. La capacité fiscale non liée aux ressources de chaque province est estimée approximativement selon quatre assiettes fiscales génériques : les impôts sur le revenu des particuliers, les impôts sur le revenu des sociétés, les taxes de consommation et les impôts fonciers[2].
2. Estimer la capacité fiscale fondée sur les ressources : la capacité fiscale par habitant de chaque province est comparée à une moyenne nationale révisée, qui comprend les quatre assiettes fiscales mentionnées à l'étape 1, ainsi que 50 % des recettes de chaque province tirées des ressources naturelles.
3. Optimiser les droits selon le plafond de capacité fiscale : chaque province est admissible au montant par habitant le plus élevé de ceux calculés aux étapes (1) et (2), mais de sorte que la capacité fiscale de toute province bénéficiaire n'excède pas la capacité fiscale d'une province non bénéficiaire.[3]
4. Ajuster les paiements selon le montant de l'enveloppe globale : souvent, les droits calculés à l'étape 3 ne correspondent pas à la somme de l'enveloppe globale de péréquation. Tous les paiements des provinces bénéficiaires sont ajustés (augmentés ou diminués) selon un montant égal par habitant jusqu'à ce que la somme des paiements de chaque province soit égale à la somme de l'enveloppe globale de péréquation.[4]

Nos projections dans le présent rapport tiennent compte des changements à la fois dans la façon dont le montant de l'enveloppe du programme de péréquation augmente, ainsi que dans la façon dont l'enveloppe est répartie.

Scénarios de péréquation à long terme (de 2023 à 2091) :

1. Aucun plafond/plancher de la croissance du PIB nominal applicable à l'enveloppe de péréquation (scénario de croissance)
2. Toutes les recettes liées aux ressources sont incluses dans l'établissement du plafond de capacité fiscale
3. Aucune des recettes liées aux ressources n'est incluse dans l'établissement du plafond de capacité fiscale
4. Élimination du plafond de capacité fiscale

Figure 2-1 **Total des paiements du programme de péréquation**



Sources : Statistique Canada et le directeur parlementaire du budget.

Note : La période de projection s'étend de 2017 à 2091. Le scénario de transfert commence en 2023. Les différents scénarios de répartition n'ont aucune incidence sur le total des paiements du programme.

Le scénario de péréquation (1) montre les changements par rapport aux paiements de péréquation si l'approche descendante relativement au plafond (plancher) de la croissance du PIB nominal était éliminée et que les paiements variaient seulement en fonction des changements dans la capacité fiscale.

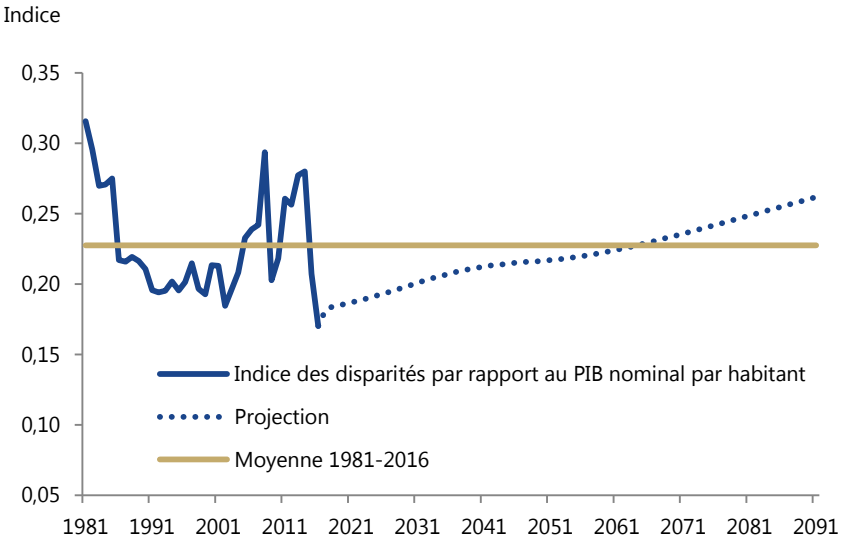
L'élimination du plafond/plancher du PIB nominal peut soit faire augmenter, soit faire diminuer le total des paiements de péréquation selon l'ampleur des disparités dans la capacité fiscale des provinces.

Dans les cinq premières années de notre projection de référence, les disparités fiscales sont assez petites; ainsi, les paiements de péréquation selon notre projection sont légèrement plus élevés en situation de statu quo que si l'approche descendante relativement au plafond de la croissance du PIB nominal n'était pas en vigueur.

Inversement, si les disparités relatives à la capacité fiscale augmentent, le total des paiements du programme de péréquation augmente aussi. Selon le scénario (1), à partir de 2030, les disparités fiscales augmentent de sorte que le total des paiements de péréquation serait supérieur à la projection de référence. En 2091, les droits à péréquation seraient près de 40 % supérieurs si le plafond de la croissance du PIB nominal n'était pas en vigueur (figure 2-1).

L'augmentation prévue relativement à la disparité des capacités fiscales à long terme est fondée sur une augmentation prévue des disparités quant au PIB nominal par habitant (figure 2-2). L'augmentation de la variation des niveaux de PIB nominal par habitant dans les provinces reflète l'élargissement des différences par rapport à la productivité de la main-d'œuvre et à la performance du marché du travail à long terme. Veuillez consulter le RVF de 2017 du DPB pour un examen approfondi des projections et des hypothèses économiques par rapport aux provinces.

Figure 2-2 Indice des disparités par rapport au PIB nominal par habitant



Sources : Statistique Canada et le directeur parlementaire du budget.

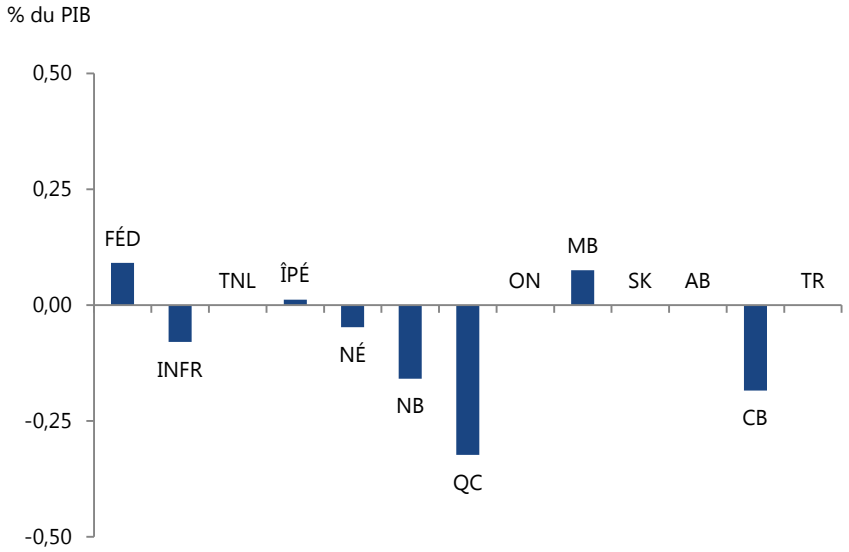
Note : L'indice des disparités par rapport au PIB nominal par habitant est fondé sur le coefficient de variation du PIB nominal par habitant dans les provinces.

Selon notre projection de l'écart financier sur une période de 75 ans, l'élimination du plafond de la croissance du PIB nominal pour le total des paiements de péréquation entraînerait une variation assez petite de la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral vers les administrations infranationales (figure 2-3). Dans ce scénario, l'écart financier fédéral diminuerait de 0,1 point de pourcentage du PIB (de -1,2 à -1,1 % du PIB), alors que les écarts financiers des provinces bénéficiaires de la péréquation s'amélioreraient de 0,1 point de pourcentage du PIB. Toutes les provinces et

les territoires demeureraient non viables financièrement à long terme (à l'exception du Québec et de la Nouvelle-Écosse). Par conséquent, l'écart financier pour l'ensemble des administrations infranationales s'améliorerait, passant ainsi de 0,9 % du PIB à 0,8 % du PIB.

Selon le scénario (1), l'enveloppe globale des paiements de péréquation augmente, mais les paiements augmentent peu.

Figure 2-3 Répercussions sur les estimations de l'écart financier selon un scénario de croissance de la péréquation



Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Une augmentation de l'écart financier représente un recul par rapport à la position financière d'un gouvernement à long terme. Une diminution représente une amélioration.

Les scénarios de péréquation (2) et (3) montrent les différents paiements de péréquation selon différentes répartitions en fonction du traitement des recettes liées aux ressources si la croissance du PIB nominal et les dispositions relatives au plancher du statu quo restent en place. Le coût total fédéral du programme de péréquation ne change pas en fonction de ces scénarios.

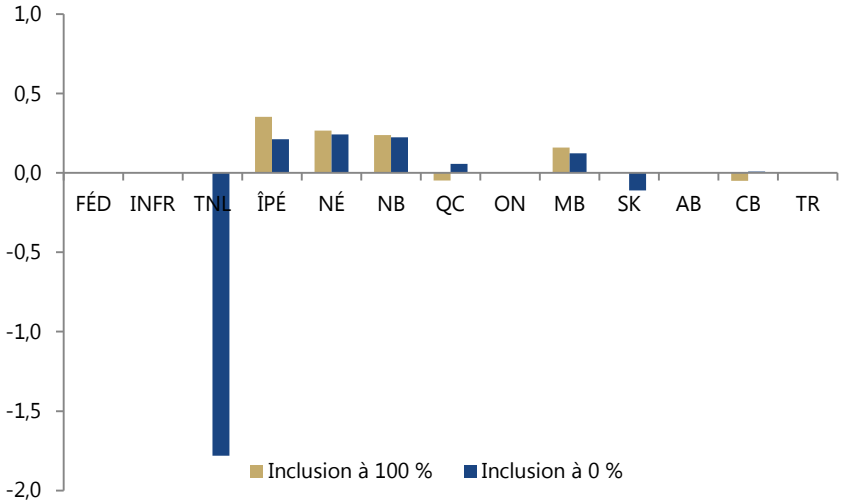
Selon la projection de référence (statu quo), la capacité fiscale de chaque province est estimée en incluant 50 % des recettes liées aux ressources naturelles. Le scénario de péréquation (2) inclut toutes les recettes liées aux ressources dans l'estimation de la capacité fiscale. Le scénario de péréquation.[5] (3) exclut toutes les recettes liées aux ressources dans l'estimation de la capacité fiscale. En général, les provinces bénéficiaires qui génèrent des revenus importants grâce à leurs ressources naturelles (p. ex. Terre-Neuve-et-Labrador) reçoivent de plus gros paiements de péréquation

lorsqu'une grande proportion des recettes liées aux ressources est exclue de la péréquation (figure 2-4).

Les provinces bénéficiaires générant moins de revenus de leurs ressources naturelles (p. ex. la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard) ont tendance à être favorisées lorsqu'une grande proportion des recettes liées aux ressources est incluse.

Figure 2-4 Répercussions sur les estimations de l'écart financier lorsque les recettes liées aux ressources sont incluses à 0 % et à 100 % dans la péréquation

% du PIB



Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Une augmentation de l'écart financier représente un recul par rapport à la position financière d'un gouvernement à long terme; une diminution représente une amélioration.

Plafond de capacité fiscale

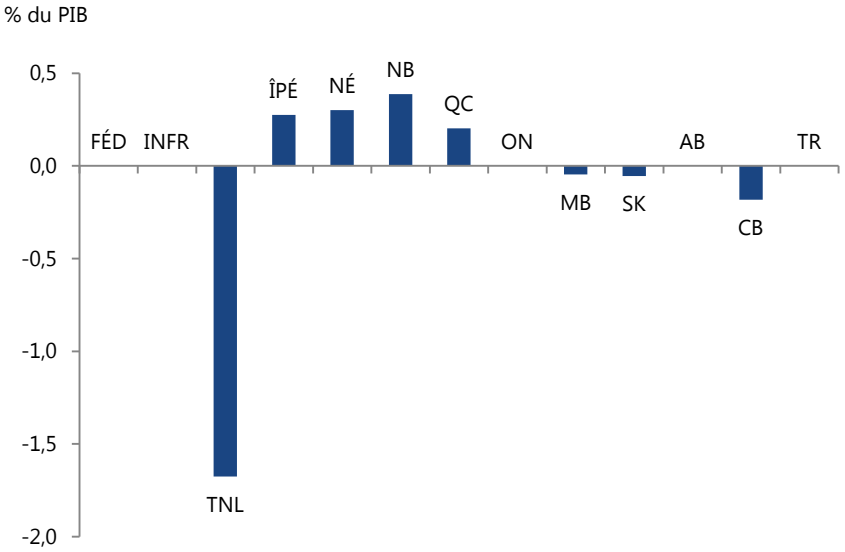
La formule de péréquation limite les paiements par habitant versés aux provinces admissibles de sorte que la capacité fiscale d'une province bénéficiaire après la péréquation ne peut excéder la capacité fiscale d'une province non bénéficiaire. Le PCF touche principalement les provinces générant d'importantes recettes liées aux ressources naturelles, lesquelles sont partiellement exclues de la péréquation, mais contribuent à la capacité fiscale totale.

Le scénario de péréquation (4) montre les changements par rapport aux paiements de péréquation si le plafond de capacité fiscale (PCF) était complètement éliminé. Dans ce scénario, l'approche descendante relativement au plafond (plancher) de la croissance du PIB nominal demeure en vigueur, donc l'enveloppe globale des paiements de péréquation ne change pas.

L'élimination du PCF profite principalement aux provinces qui ont une capacité fiscale inférieure à la moyenne et des recettes liées aux ressources relativement élevées, particulièrement Terre-Neuve-et-Labrador.

Selon nos estimations de référence, Terre-Neuve-et-Labrador ne recevrait pas de paiements de péréquation. Dans le scénario de péréquation (4), Terre-Neuve-et-Labrador recevrait des paiements de péréquation tout au long de la projection à long terme, améliorant ainsi l'écart financier de la province de 1,7 % du PIB (figure 2-5).

Figure 2-5 Répercussions sur les estimations de l'écart financier dans une situation de péréquation sans plafond de capacité fiscale



Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Une augmentation de l'écart financier représente un recul par rapport à la position financière d'un gouvernement à long terme. Une diminution représente une amélioration.

3. Transfert canadien en matière de santé

Objectif du Transfert canadien en matière de santé

Le Transfert canadien en matière de santé (TCS) du gouvernement fédéral assure un financement prévisible à long terme des soins de santé. Le TCS est le plus important programme de transfert du gouvernement fédéral; il constitue la majeure partie du soutien financier du gouvernement fédéral destiné aux soins de santé des Canadiens. En 2016-2017, les paiements au titre du TCS se sont élevés à 36,1 milliards de dollars.

Fonctionnement du Transfert canadien en matière de santé

La contribution du gouvernement fédéral aux dépenses en santé des provinces et des territoires a connu de nombreux changements[6]. Ce qui a commencé comme un programme à frais partagés dans les années 1950 a évolué en un transfert global conditionnel, et les règles sont revues périodiquement[7].

Le Transfert canadien en matière de santé est actuellement calculé en deux parties :

1. **Déterminer le montant de l'enveloppe globale du TCS**. Depuis 2017-2018, le total de l'enveloppe du TCS augmente conformément à une moyenne mobile de la croissance du PIB nominal sur trois ans. Si la moyenne mobile de la croissance du PIB nominal sur trois ans est inférieure à 3 %, l'enveloppe du TCS augmente de 3 % par année.
2. **Répartir l'enveloppe entre les provinces**. L'enveloppe du TCS est répartie selon un montant égal par habitant entre les provinces et les territoires.

Nous envisageons quatre scénarios possibles à long terme pour le TCS de 2023 à 2091. Deux scénarios atténuent la contrainte de la croissance du PIB nominal applicable à l'enveloppe globale du TCS. Les deux autres scénarios proposent une nouvelle façon de répartir les transferts à partir de l'enveloppe du TCS en situation de statu quo[8].

Scénarios relatifs au Transfert canadien en matière de santé :

Croissance

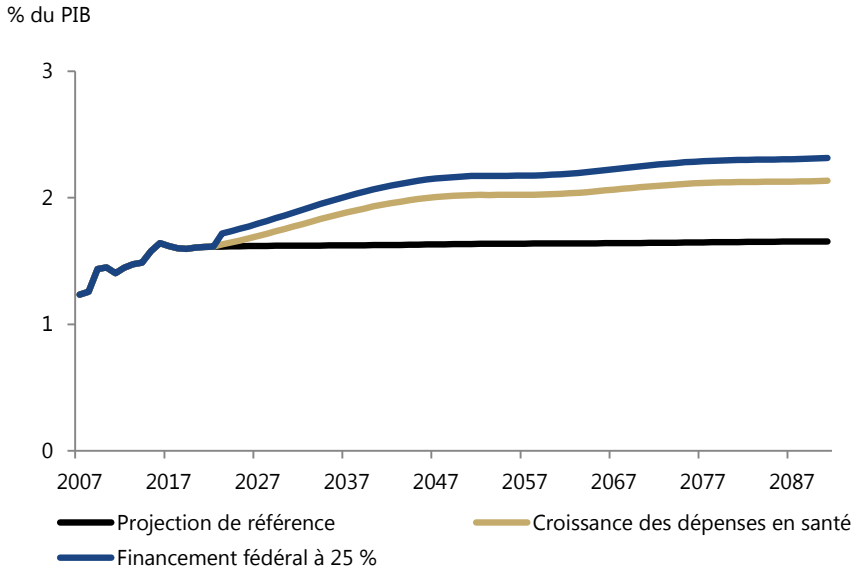
1. Les paiements au titre du TCS augmentent conformément aux dépenses prévues en santé dans chaque province et dans les territoires (combinés).

2. Les paiements au titre du TCS sont augmentés et maintenus à 25 % des dépenses en santé dans chaque province et dans les territoires (combinés)[9].

Répartition

1. Les paiements au titre du TCS versés aux provinces et aux territoires (combinés) sont répartis en fonction de leur part respective de la population âgée de 65 ans et plus.
2. Les paiements au titre du TCS versés aux provinces et aux territoires (combinés) sont répartis en fonction de leur part respective de la population âgée de 85 ans et plus.

Figure 3-1 Total des paiements au titre du TCS selon différents scénarios de croissance



Sources : Statistique Canada et le directeur parlementaire du budget.

Note : La période de projection s'étend de 2017 à 2091. Les différents scénarios de transfert commencent en 2023. Les différents scénarios de répartition n'ont aucune incidence sur le total des paiements du programme. Le total des paiements présentés au titre du TCS n'inclut pas les transferts fiscaux.

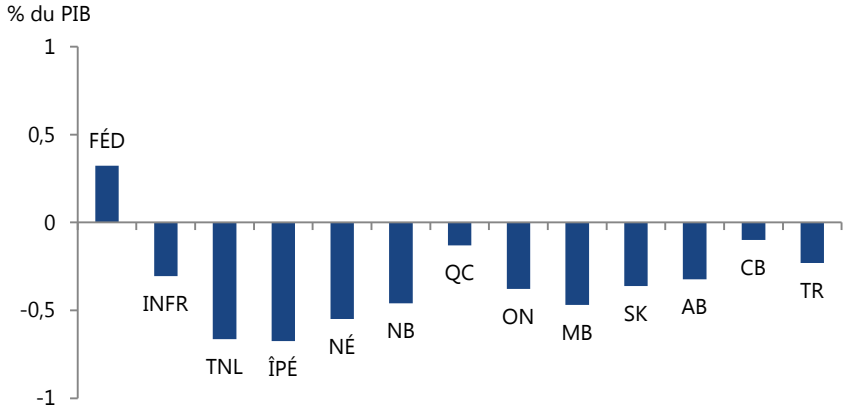
Selon notre projection de référence dans le RVF, les dépenses en santé dans les provinces et les territoires devaient augmenter plus rapidement que le PIB nominal. De plus, les paiements au titre du TCS relativement aux dépenses provinciales et territoriales en santé devaient rester inférieurs à 25 %. Par conséquent, les paiements au titre du TCS pour les provinces et les territoires augmenteraient au fil du temps dans les deux scénarios de croissance qui lient plus étroitement les montants des transferts au titre du TCS aux dépenses provinciales et territoriales en santé (figure 3-1).

Dans **le scénario (1) relatif au TCS**, si les paiements augmentaient conformément aux dépenses en santé de chaque province et des territoires (combinés), en 2091, le total des paiements serait environ 30 % plus élevé que la projection de référence. Ainsi, l'écart financier du gouvernement fédéral diminuerait de 0,3 point de pourcentage du PIB et l'écart financier des administrations infranationales s'améliorerait de 0,3 point de pourcentage. Dans les provinces et les territoires, l'amélioration varierait de 0,1 point de pourcentage (p. ex. en Colombie-Britannique) à 0,7 point de pourcentage du PIB (p. ex. à Terre-Neuve-et-Labrador, à l'Île-du-Prince-Édouard). Cela dit, la majorité des administrations infranationales demeureraient non viables financièrement à long terme.

Dans ce scénario, les provinces et les territoires où les dépenses en santé par habitant augmentent rapidement auraient le plus à gagner (p. ex. l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve-et-Labrador).

Selon nos projections, deux facteurs contribuent à l'augmentation des dépenses en santé par habitant : le vieillissement de la population et la croissance du PIB nominal par habitant. Les provinces où les tendances démographiques sont les moins favorables (p. ex. Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard) et celles où l'économie croît rapidement (p. ex. l'Ontario et l'Alberta) ont plus à gagner dans le scénario (1) que les provinces où la population vieillit moins rapidement et où la croissance est moins rapide (p. ex. la Colombie-Britannique et le Québec).

Figure 3-2 Répercussions sur les estimations de l'écart financier selon un scénario de croissance du TCS : croissance du TCS conformément aux dépenses en santé

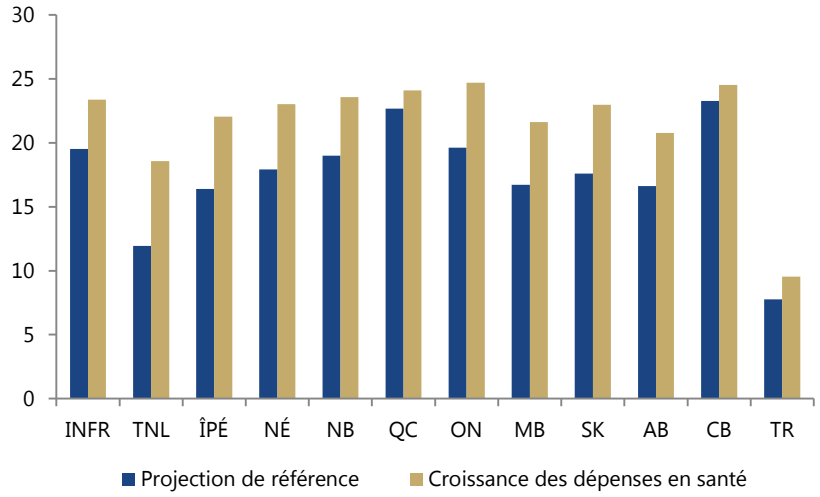


Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Une augmentation de l'écart financier représente un recul par rapport à la position financière d'un gouvernement à long terme; une diminution représente une amélioration. Selon le scénario de croissance du TCS, les paiements au titre du TCS dans chaque province et dans les territoires (combinés) augmentent conformément à leurs dépenses respectives en santé de 2023 à 2091.

Figure 3-3 Soutien financier du gouvernement fédéral selon différents scénarios de croissance du TCS : croissance du TCS conformément aux dépenses en santé

Moyenne des paiements au titre du TCS sous forme de pourcentage des dépenses provinciales et territoriales en santé



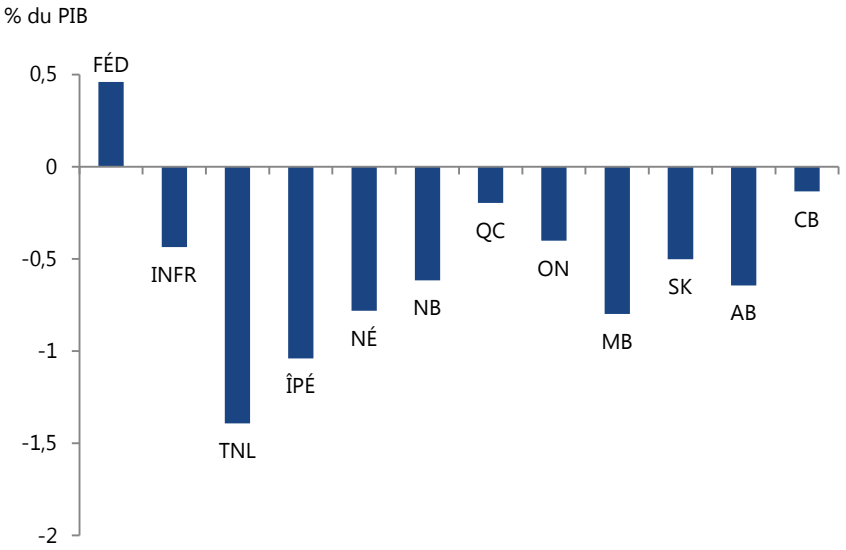
Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : La moyenne des paiements est calculée de 2023 à 2091. La moyenne des paiements au titre du TCS pour le Québec et le total infranational comporte des paiements en espèces et des transferts fiscaux.

En moyenne, le TCS représente environ 20 % du total des dépenses provinciales et territoriales en santé de 2023 à 2091. Selon notre scénario dans lequel le TCS augmente conformément aux dépenses en santé de chaque province et des territoires, le total des paiements au titre du TCS augmenterait à environ 23 % des dépenses provinciales et territoriales en santé sur la même période.

Dans le **scénario (2) relatif au TCS**, à partir de 2023, nous augmentons et maintenons les paiements au titre du TCS à 25 % des dépenses en santé dans chaque province. Selon ce scénario, en 2091, l'enveloppe du TCS serait environ 40 % plus élevée que la projection de statu quo. Ainsi, l'écart financier du gouvernement fédéral diminuerait de 0,5 point de pourcentage du PIB et l'écart financier des administrations infranationales s'améliorerait de 0,4 point de pourcentage. Dans les provinces et les territoires, l'amélioration varierait de 0,1 point de pourcentage (Colombie-Britannique) à 1,4 point de pourcentage du PIB (Terre-Neuve-et-Labrador). L'écart financier de l'Ontario serait entièrement éliminé. Cela dit, la majorité des administrations infranationales demeureraient non viables financièrement à long terme.

Figure 3-4 Répercussions sur les estimations de l'écart financier selon un scénario de croissance du TCS : TCS maintenu à 25 % des dépenses provinciales en santé



Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Une augmentation de l'écart financier représente un recul par rapport à la position financière d'un gouvernement à long terme; une diminution représente une amélioration.

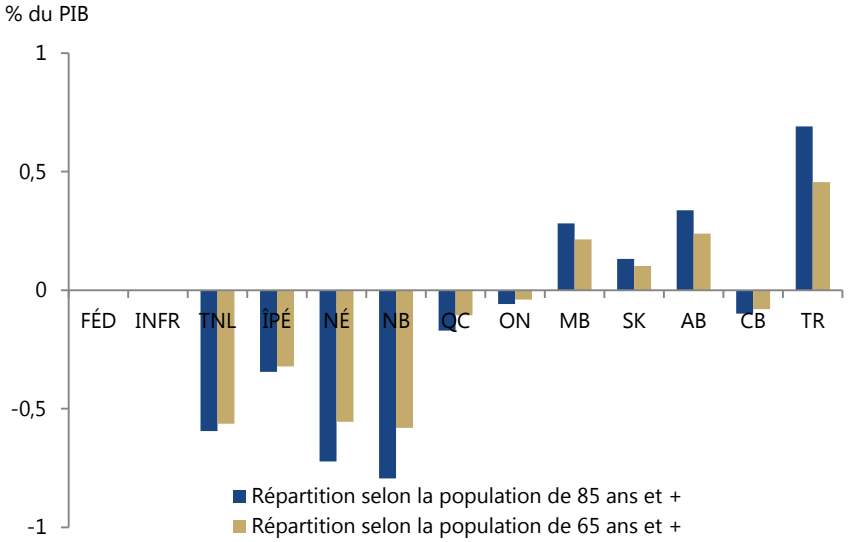
Les scénarios (3) et (4) relatifs au TCS tiennent compte d'autres règles de répartition pour les transferts à partir de l'enveloppe du TCS (laquelle augmente conformément au PIB nominal) en situation de statu quo. Dans les deux scénarios, le total des paiements au titre du TCS correspond à la projection de référence. Par conséquent, l'écart financier du gouvernement fédéral n'est pas touché.

Dans ces scénarios, c'est la croissance de la population de personnes âgées dans chaque province et dans les territoires qui détermine les changements à leur part de l'enveloppe du TCS. Les provinces où le vieillissement de la population est plus prononcé recevraient des paiements supplémentaires au titre du TCS selon la règle de répartition fondée sur l'âge par habitant dont tiennent compte les scénarios (3) et (4).

Si les paiements versés au titre du TCS devaient être répartis en fonction de la part de la population âgée de 65 ans et plus ou de 85 ans et plus, les provinces de l'Atlantique recevraient les plus grosses sommes. Les territoires, l'Alberta et le Manitoba seraient les plus touchés négativement.

Selon les scénarios de répartition du TCS, la majorité des provinces demeureraient non viables financièrement à long terme. Le Québec et la Nouvelle-Écosse resteraient viables financièrement.

Figure 3-5 Répercussions sur les estimations de l'écart financier selon une autre formule de répartition du TCS

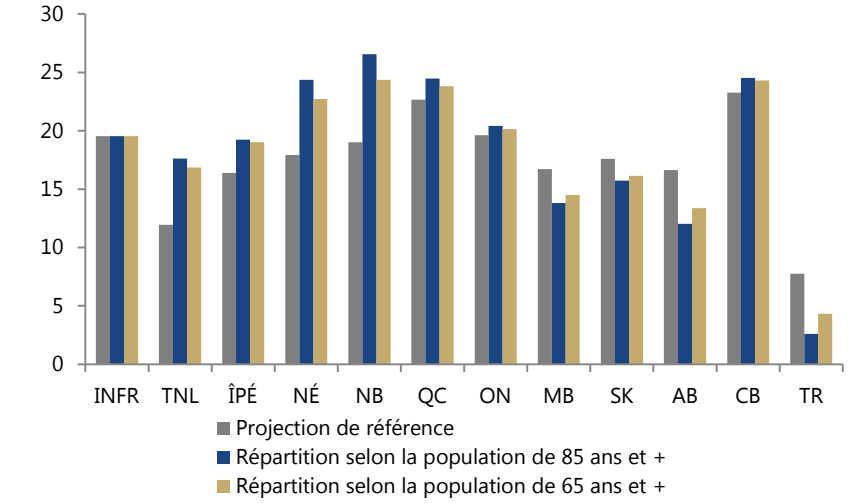


Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Une augmentation de l'écart financier représente un recul par rapport à la position financière d'un gouvernement à long terme; une diminution représente une amélioration.

Figure 3-6 Soutien financier du gouvernement fédéral selon une autre formule de répartition du TCS

Moyenne des paiements au titre du TCS sous forme de pourcentage des dépenses provinciales et territoriales en santé



Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : La moyenne des paiements est calculée de 2023 à 2091. La moyenne des paiements au titre du TCS pour le Québec et le total infranational comporte des paiements en espèces et des transferts fiscaux.

4. Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Objectif du Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) est un transfert fédéral en bloc aux provinces et aux territoires qui soutient l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, ainsi que le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. En 2016-2017, les paiements au titre du TCPS se sont élevés à 13,3 milliards de dollars.

Fonctionnement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux est calculé en deux parties :

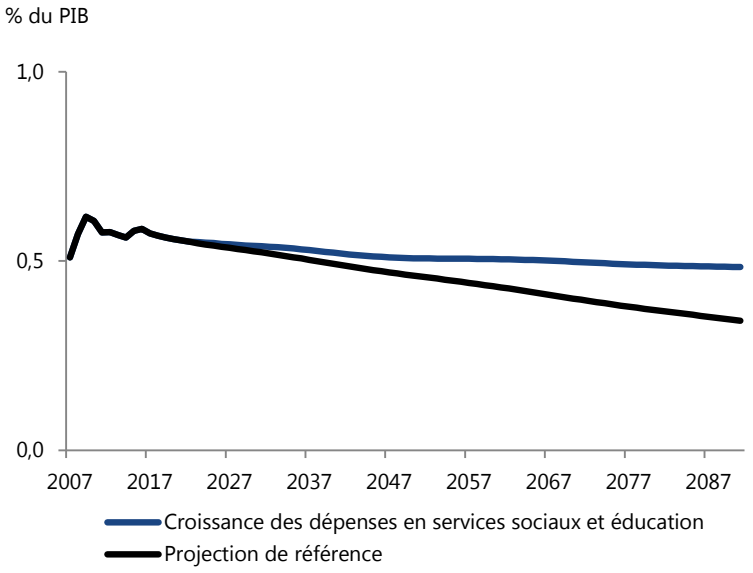
1. **Déterminer le montant de l'enveloppe globale du TCPS.** Le total de l'enveloppe du TCPS augmente automatiquement de 3 % par année.
2. **Répartir l'enveloppe entre les provinces.** L'enveloppe du TCPS est répartie selon un montant égal par habitant entre les provinces et les territoires.

De 2023 à 2091, l'augmentation de 3 % du TCPS est de 0,7 point de pourcentage inférieure, en moyenne, à la croissance annuelle prévue du PIB nominal dans le RVF de 2017. Par conséquent, au fil du temps, les paiements au titre du TCPS devraient diminuer en proportion du PIB.

Scénarios relatifs au Transfert canadien en matière de programmes sociaux :

1. Les paiements au titre du TCPS augmentent conformément aux dépenses prévues en éducation et en programmes sociaux dans chaque province et dans les territoires (combinés).
2. Les paiements au titre du TCPS versés aux provinces et aux territoires (combinés) sont répartis en fonction de leur part respective de la population en âge de travailler (15-64 ans).

Figure 4-1 Total des paiements au titre du TCPS selon un autre scénario de croissance



Sources : Statistique Canada et le directeur parlementaire du budget.

Note : La période de projection s'étend de 2017 à 2091. Le scénario de transfert commence en 2023. Le scénario de répartition n'a aucune incidence sur le total des paiements du programme. Les paiements présentés au titre du TCPS n'incluent pas les transferts fiscaux.

Dans le scénario (1) relatif au TCPS, nous atténuons l'augmentation annuelle de 3 % applicable à l'enveloppe du TCPS. Après 2022, les paiements au titre du TCPS dans chaque province et dans les territoires (combinés) devraient augmenter conformément aux dépenses prévues dans les « programmes sociaux », ce qui inclut, selon notre cadre comptable des Statistiques de finances publiques (SFP), les dépenses en éducation et en programmes sociaux.

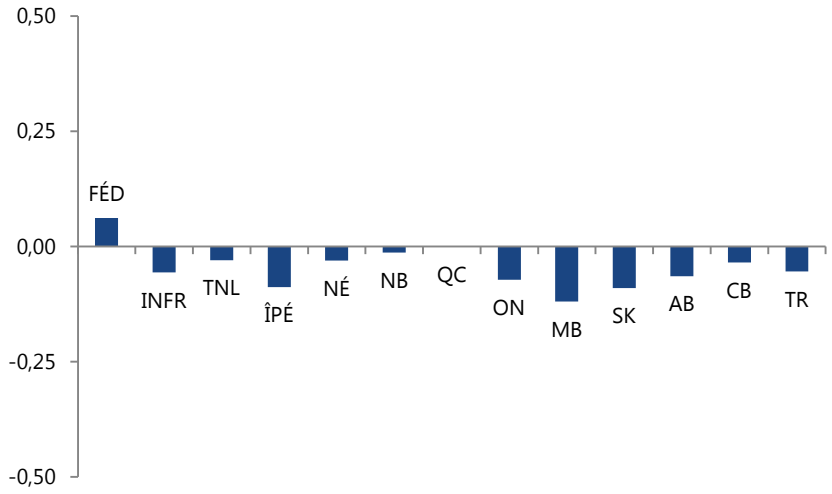
Si l'enveloppe du TCPS augmentait conformément aux dépenses provinciales et territoriales en éducation et en programmes sociaux, et non selon l'augmentation de 3 % de la situation de statu quo, la marge de manœuvre financière du gouvernement fédéral diminuerait de 1,2 à 1,1 % du PIB.

Les écarts financiers de toutes les provinces et des territoires s'amélioreraient. Cela dit, les provinces et les territoires où les dépenses en éducation et en programmes sociaux par habitant augmentent plus rapidement auraient le plus à gagner de ce scénario (p. ex. le Manitoba et la Saskatchewan). Les provinces et les territoires où les dépenses en éducation et en programmes sociaux par habitant augmentent moins rapidement en profiteraient beaucoup moins (p. ex. le Nouveau-Brunswick).

Selon nos projections, deux facteurs contribuent à l'augmentation des dépenses en programmes sociaux par habitant : la part de la population d'âge scolaire et d'âge actif; et la croissance du PIB réel par habitant.

Figure 4-2 Répercussions sur les estimations de l'écart financier selon un autre scénario de croissance du TCPS

% du PIB

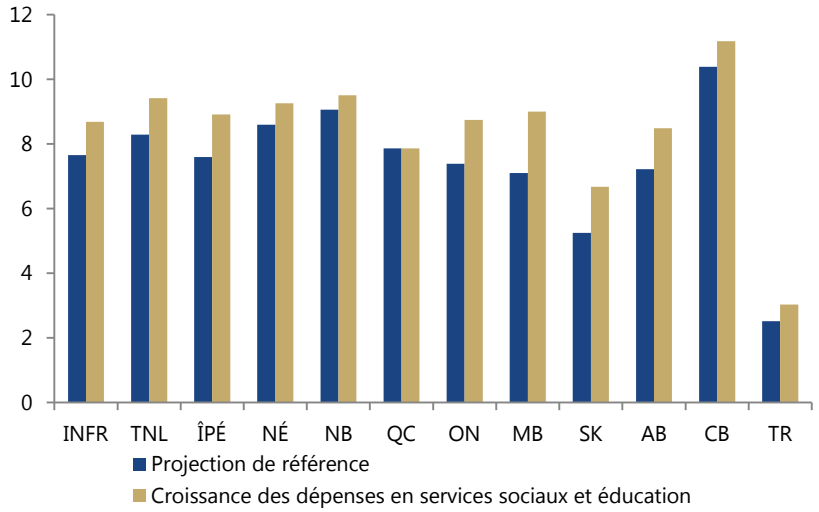


Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : Une augmentation de l'écart financier représente un recul par rapport à la position financière d'un gouvernement à long terme; une diminution représente une amélioration. Selon le scénario de croissance du TCPS, les paiements au titre du TCPS dans chaque province et dans les territoires (combinés) augmentent conformément à leurs dépenses respectives en éducation et en programmes sociaux de 2023 à 2091.

Figure 4-3 Soutien financier du gouvernement fédéral selon un autre scénario de croissance du TCPS

Moyenne des paiements au titre du TCPS sous forme de pourcentage des dépenses provinciales et territoriales en éducation et en programmes sociaux



Source : Directeur parlementaire du budget.

Note : La moyenne des paiements est calculée de 2023 à 2091. La moyenne des paiements au titre du TCPS pour le Québec et le total infranational comporte des paiements en espèces et des transferts fiscaux.

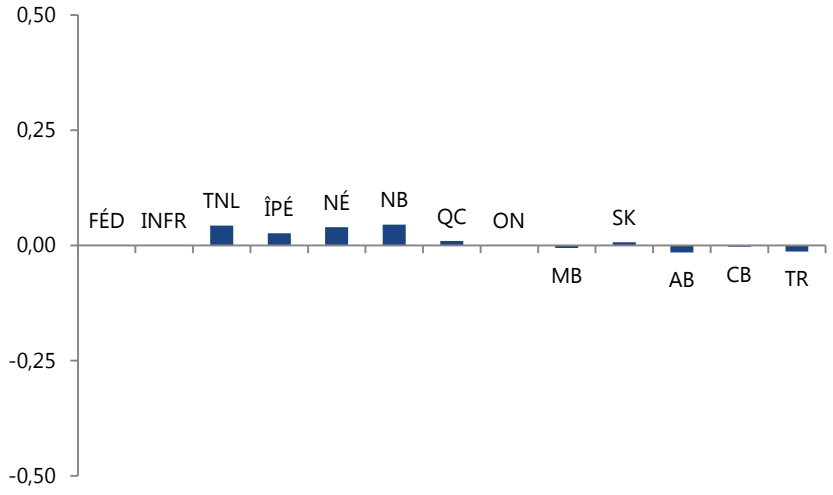
Le scénario (2) relatif au TCPS tient compte d'une autre règle de répartition de l'enveloppe du TCPS en situation de statu quo. Dans ce scénario, le montant total du TCPS reste le même, donc l'écart financier du gouvernement fédéral n'est pas touché. Les parts des provinces et des territoires de l'enveloppe du TCPS varient selon la croissance de leur population en âge de travailler par rapport à la moyenne nationale.

Les provinces qui connaissent une croissance de leur population en âge de travailler supérieure à la moyenne ont tendance à profiter du scénario fondé sur la répartition du TCPS selon l'âge. Cela dit, l'incidence de la nouvelle répartition des paiements est faible.

Si les paiements au titre du TCPS étaient répartis selon la part de la population en âge de travailler de chaque province et des territoires, l'Alberta et les territoires recevraient les plus grosses sommes. Les provinces de l'Atlantique seraient touchées négativement (figure 4-4).

Figure 4-4 Répercussions sur les estimations de l'écart financier selon une autre formule de répartition du TCPS

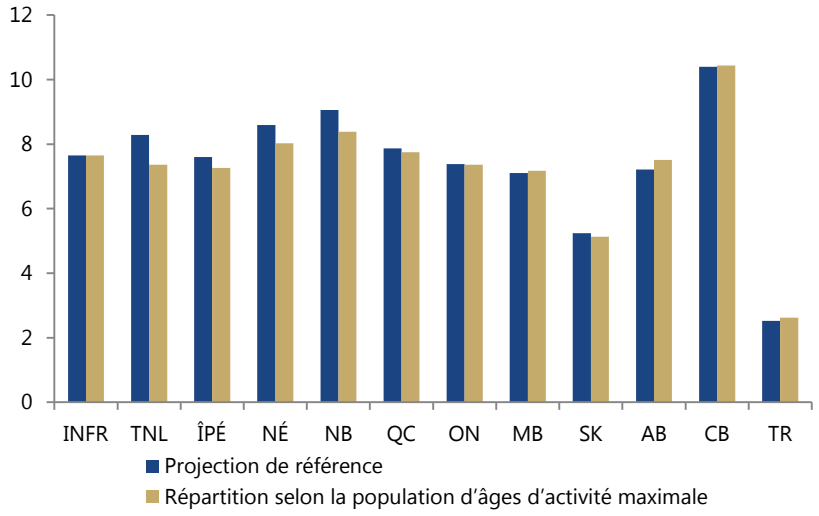
% du PIB



Source : Directeur parlementaire du budget.

Figure 4-5 Soutien financier du gouvernement fédéral selon une autre formule de répartition du TCPS

Moyenne des paiements au titre du TCPS sous forme de pourcentage des dépenses provinciales et territoriales en éducation et en programmes sociaux

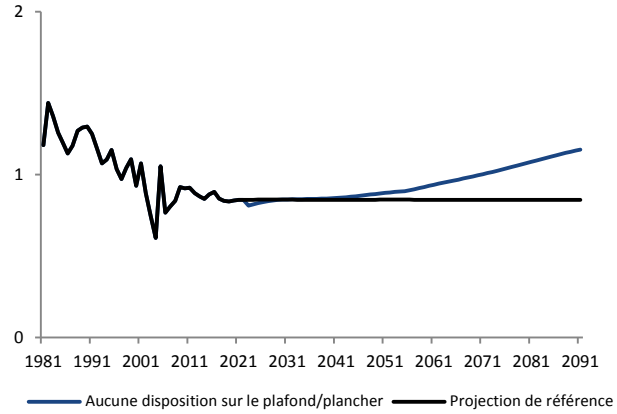


Source : Directeur parlementaire du budget.

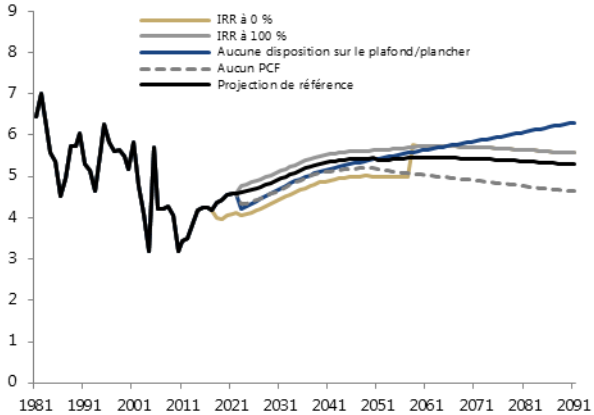
Note : La moyenne des paiements est calculée de 2023 à 2091. La moyenne des paiements au titre du TCPS pour le Québec et le total infranational comporte des paiements en espèces et des transferts fiscaux.

Annexe

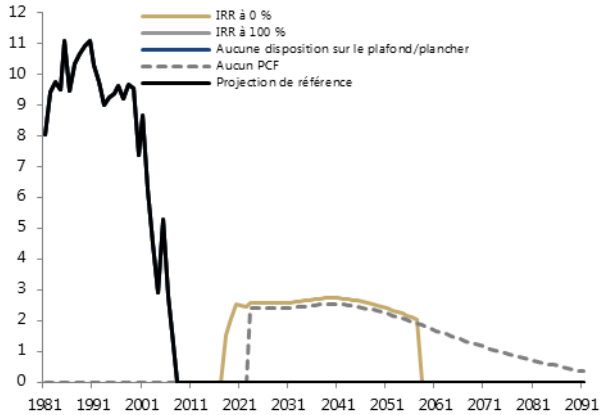
Gouvernement fédéral
Péréquation, % du PIB



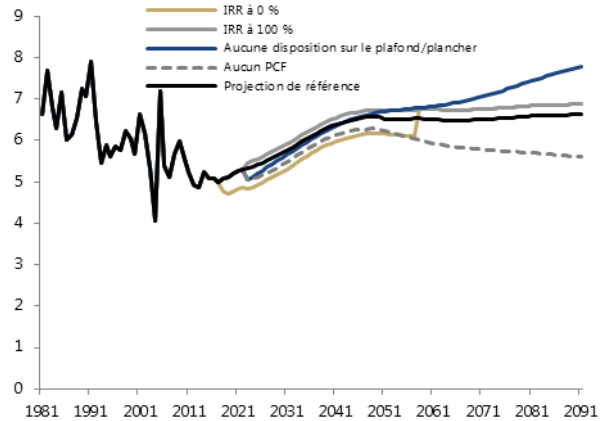
Nouvelle-Écosse
Péréquation, % du PIB



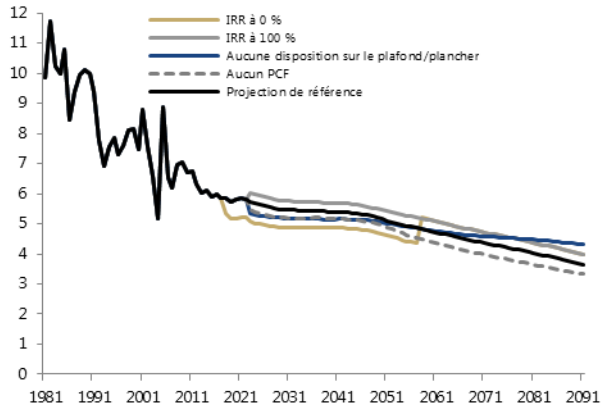
Terre-Neuve-et-Labrador
Péréquation, % du PIB



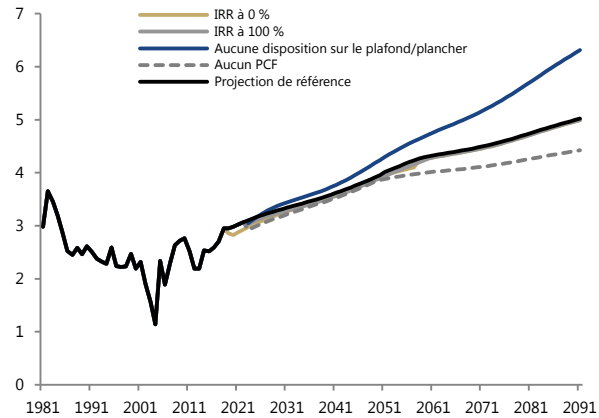
Nouveau-Brunswick
Péréquation, % du PIB



Île-du-Prince-Édouard
Péréquation, % du PIB

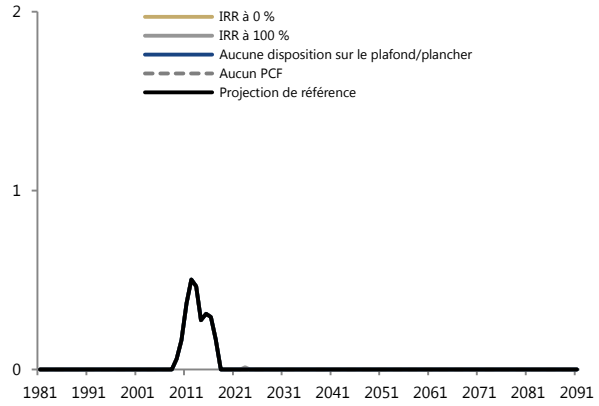


Québec
Péréquation, % du PIB

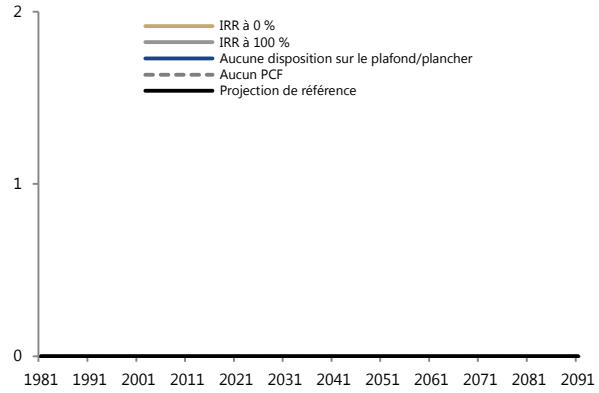


Sources : Directeur parlementaire du budget et Statistique Canada.
Note : « IRR » signifie « inclusion des recettes liées aux ressources ». « PCF » signifie « plafond de capacité fiscale ».

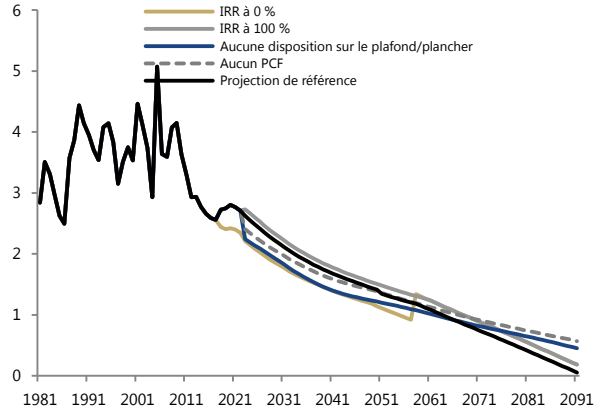
Ontario
Péréquation, % du PIB



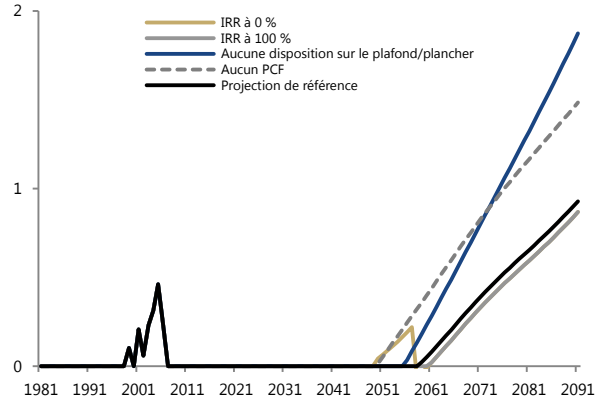
Alberta
Péréquation, % du PIB



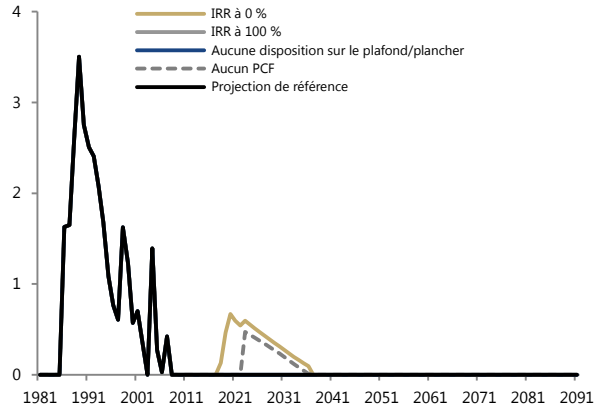
Manitoba
Péréquation, % du PIB



Colombie-Britannique
Péréquation, % du PIB



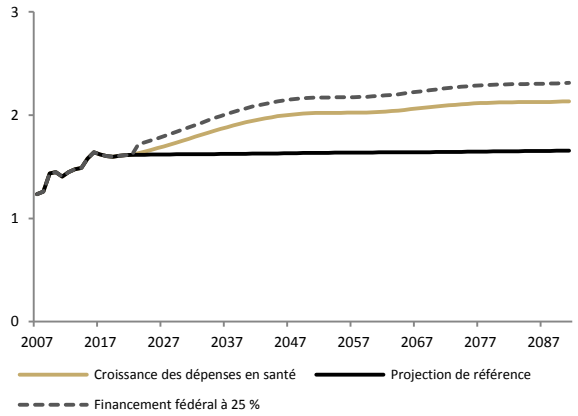
Saskatchewan
Péréquation, % du PIB



Sources : Directeur parlementaire du budget et Statistique Canada.
Note : « IRR » signifie « inclusion des recettes liées aux ressources ». « PCF » signifie « plafond de capacité fiscale ».

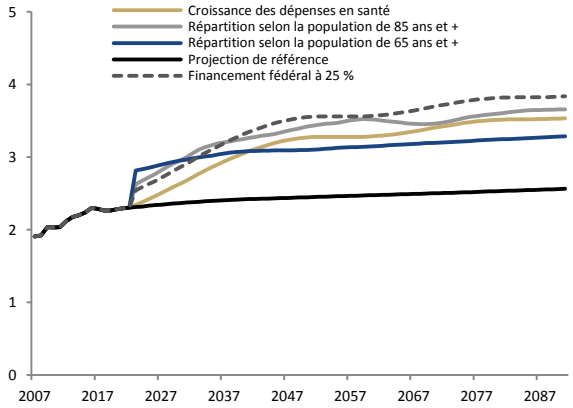
Gouvernement fédéral

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



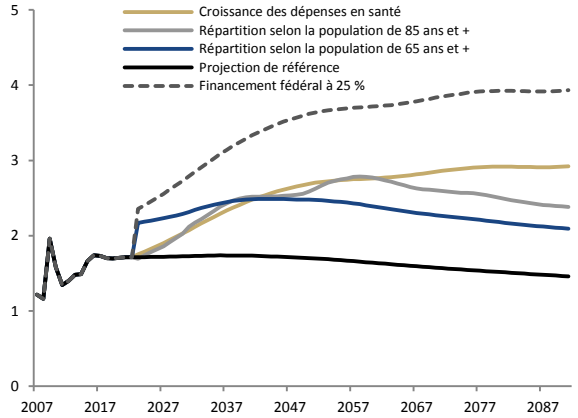
Nouvelle-Écosse

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



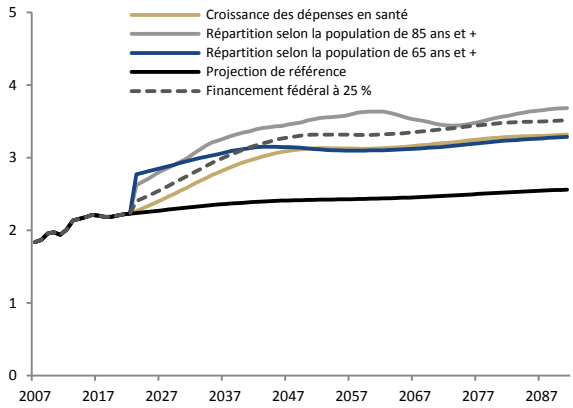
Terre-Neuve-et-Labrador

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



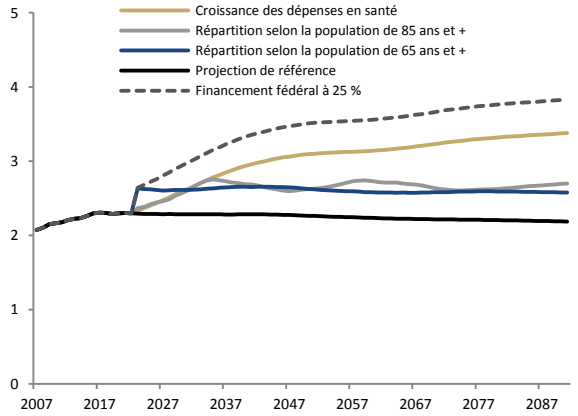
Nouveau-Brunswick

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



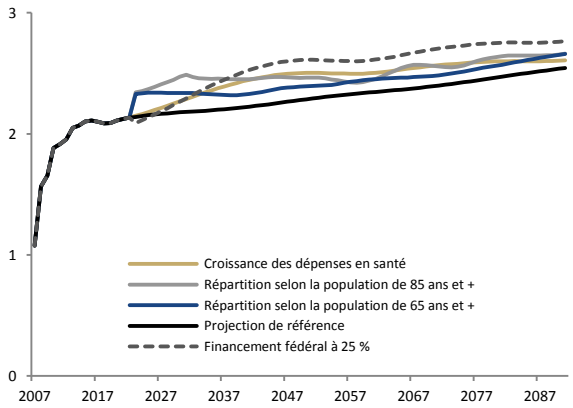
Île-du-Prince-Édouard

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



Québec

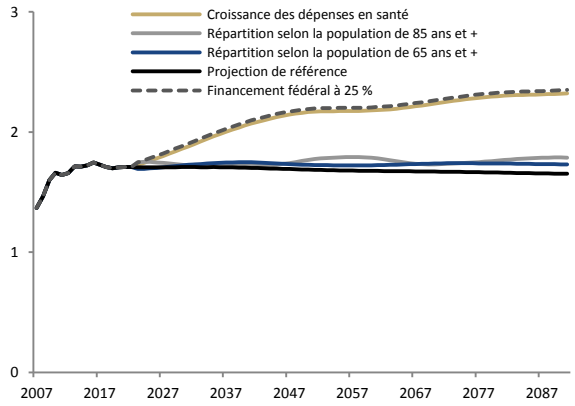
Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



Sources : Directeur parlementaire du budget et Statistique Canada.

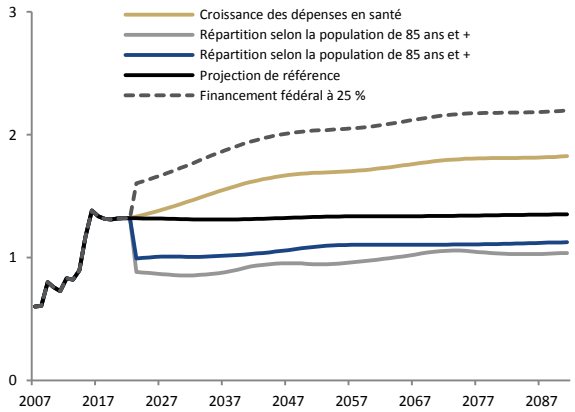
Ontario

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



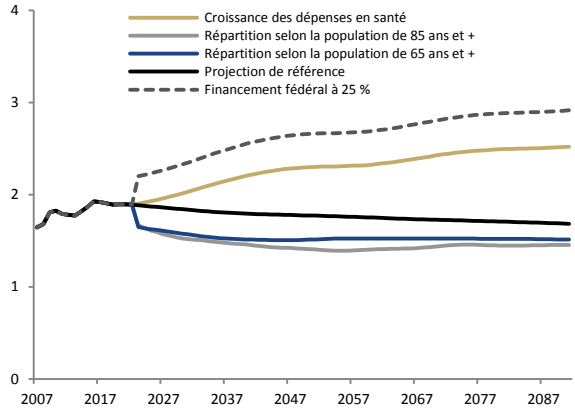
Alberta

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



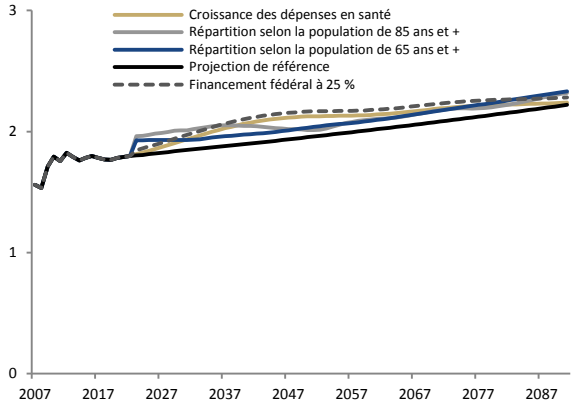
Manitoba

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



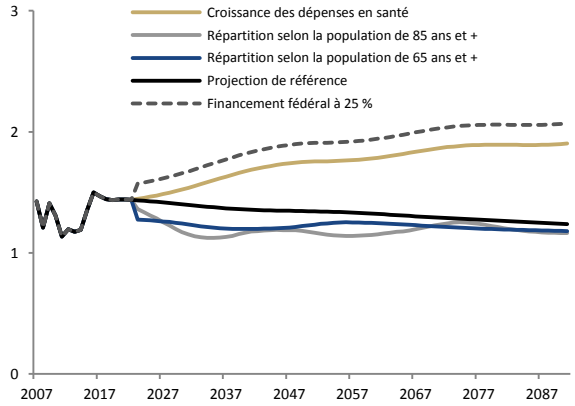
Colombie-Britannique

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



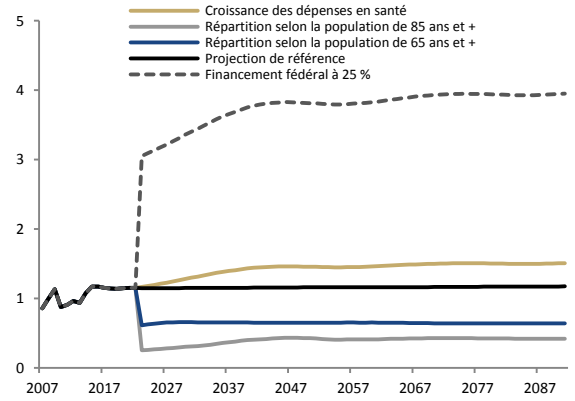
Saskatchewan

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB



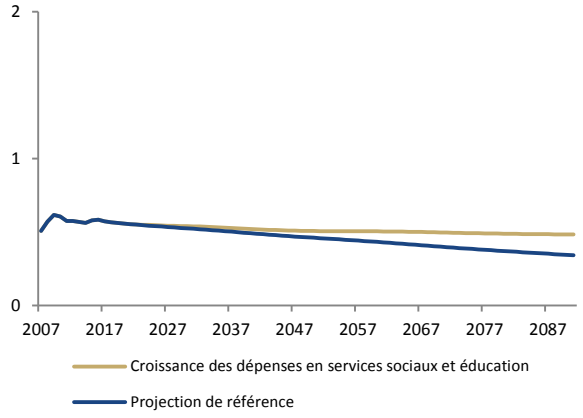
Territoires

Transfert canadien en matière de santé, % du PIB

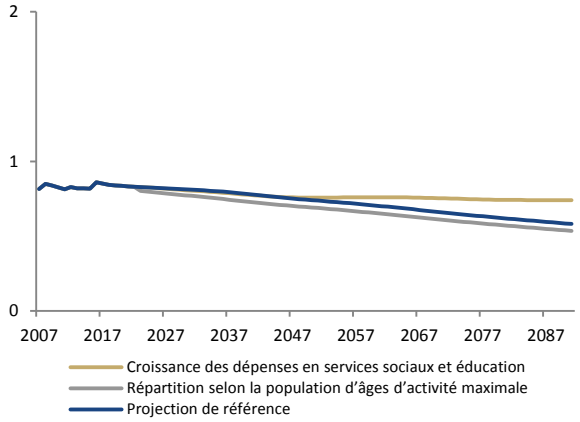


Sources : Directeur parlementaire du budget et Statistique Canada.

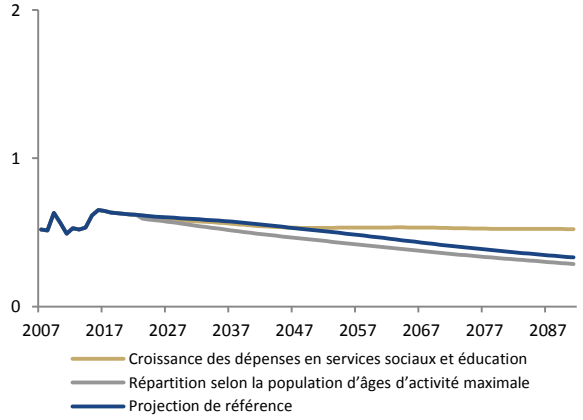
Gouvernement fédéral
Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



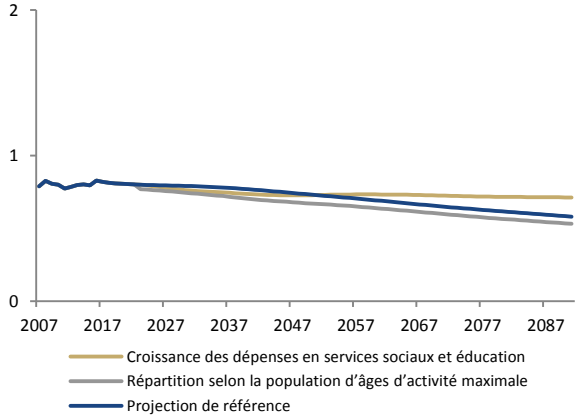
Nouvelle-Écosse
Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



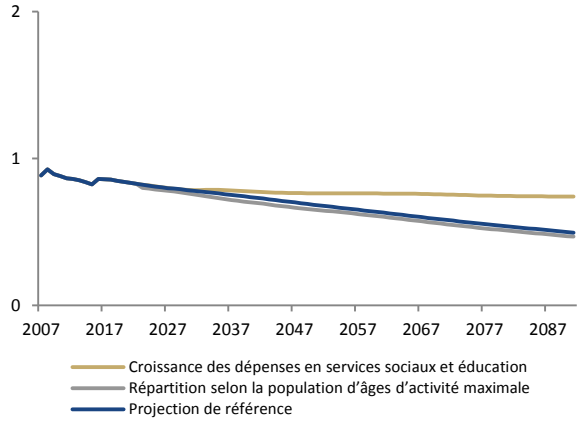
Terre-Neuve-et-Labrador
Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



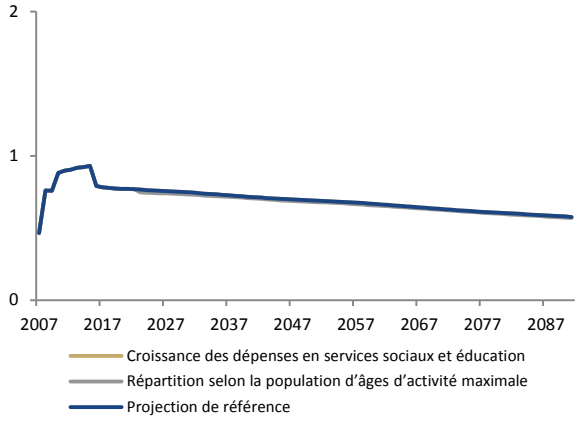
Nouveau-Brunswick
Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



Île-du-Prince-Édouard
Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



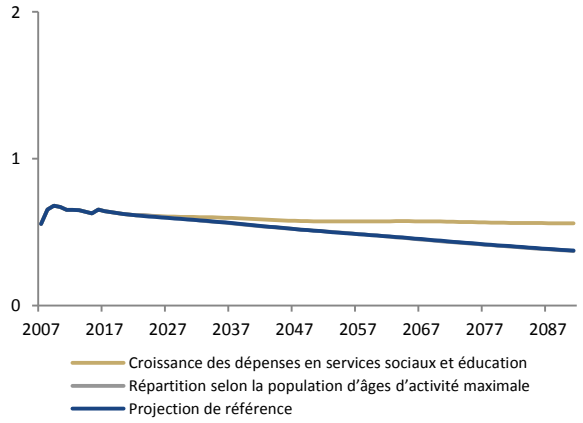
Québec
Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



Sources : Directeur parlementaire du budget et Statistique Canada.

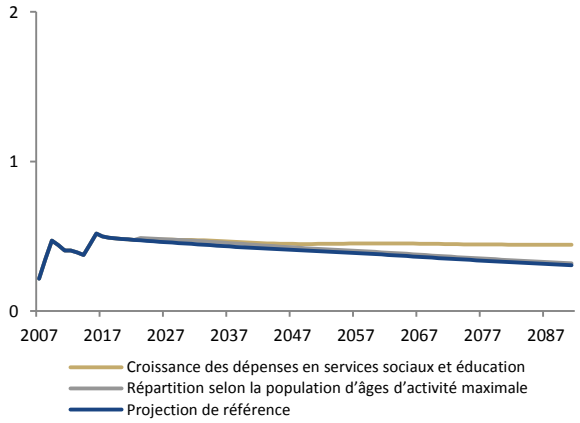
Ontario

Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



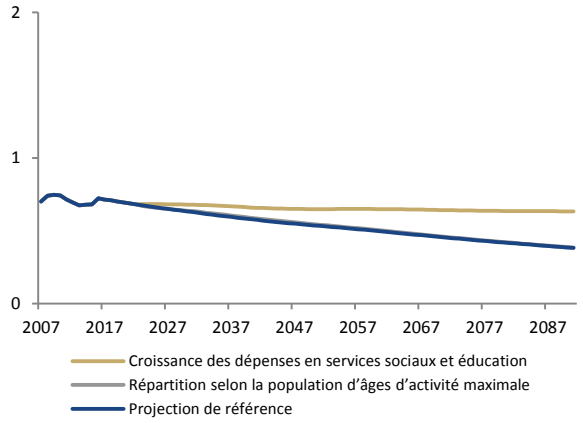
Alberta

Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



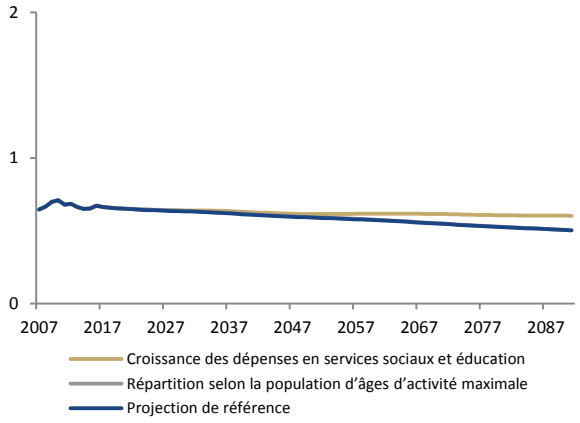
Manitoba

Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



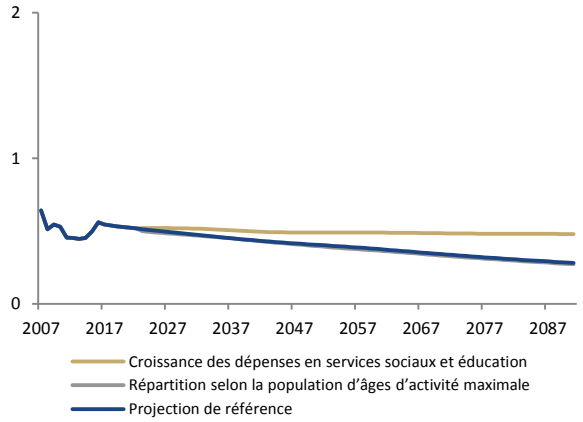
Colombie-Britannique

Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



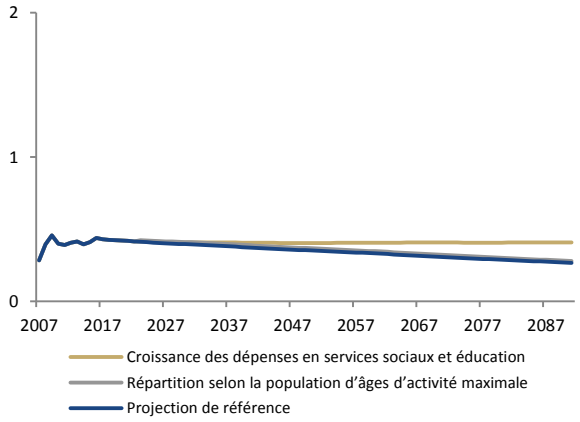
Saskatchewan

Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



Territoires

Transfert canadien en matière de programmes sociaux, % du PIB



Sources : Directeur parlementaire du budget et Statistique Canada.

Notes

1. https://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp.
2. L'estimation approximative des assiettes fiscales dans chaque province requiert de nombreux ajustements et exclusions afin de promouvoir la comparabilité dans les régions. Le DPB utilise une méthodologie simplifiée pour calculer les assiettes fiscales futures selon laquelle nous supposons que le ratio de chaque assiette par rapport au PIB demeurera le même qu'en 2016. Nous supposons que les recettes liées aux ressources (par rapport au PIB) demeureront les mêmes qu'en 2016. Pour poursuivre la discussion sur l'approximation détaillée de la capacité fiscale, veuillez consulter l'ouvrage intitulé *Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track*, mai 2006.
3. Lorsque la population des provinces bénéficiaires est supérieure à 50 % de la population des dix provinces, le plafond de capacité fiscale n'équivaut plus à la capacité fiscale la plus faible parmi les provinces non bénéficiaires, mais plutôt à la capacité fiscale moyenne des provinces bénéficiaires. Toutefois, une telle situation ne se produit pas durant notre horizon de projection.
4. L'ajustement mentionné à l'étape 4 est apporté pour que deux conditions soient réunies : (i) Aucune province ayant droit à des paiements de péréquation ne peut avoir une capacité fiscale supérieure par habitant après la péréquation que la province non bénéficiaire la plus pauvre, et (ii) l'ajustement par habitant doit être égal pour toutes les provinces bénéficiaires dont la capacité fiscale est inférieure à la norme. Par conséquent, si les droits à péréquation calculés à l'étape 3 dépassent le montant de l'enveloppe globale, l'ajustement par habitant sera négatif et peut, parfois, éliminer entièrement le droit à péréquation d'une province dont la capacité fiscale se rapproche de la moyenne nationale. Inversement, si les droits à péréquation calculés à l'étape 3 sont inférieurs à la somme de l'enveloppe globale, l'ajustement par habitant sera positif et peut, parfois, entraîner une augmentation des droits à péréquation pour une province non admissible à l'étape 3.
5. Le scénario 3 exclut les recettes liées aux ressources dans l'estimation du plafond de capacité fiscale. En effet, le scénario 3 exclut complètement les recettes liées aux ressources de la formule de péréquation.
6. Veuillez consulter la page https://www.fin.gc.ca/fedprov/his-fra.asp pour un bref historique.
7. Pour recevoir des paiements au titre du TCS, les provinces et les territoires doivent répondre à cinq grands critères de la *Loi canadienne sur la santé* de 1984, notamment : le respect de la gestion publique, l'intégralité, l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité.

8. La formule de financement des territoires (FFT) est un transfert annuel inconditionnel du gouvernement du Canada aux trois gouvernements territoriaux, pour permettre à ceux-ci d'offrir à leurs résidents un éventail de services publics comparables à ceux offerts par les gouvernements provinciaux, à des niveaux d'imposition comparables. La FFT représente environ 75 % du total des revenus des territoires; elle est une source de financement importante pour les programmes de santé, d'éducation et sociaux. Les montants au titre du TCS et du TCPS pour les territoires doivent être interprétés dans ce contexte. Les augmentations concrètes aux transferts au titre du TCS ou du TCPS pourraient être contrebalancées par des diminutions des paiements versés conformément à la FFT. https://www.fin.gc.ca/fedprov/tff-fra.asp

9. Le scénario de partage de 25 % des coûts est fondé sur la recommandation de 2002 de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. La Commission a conclu que, « au minimum, les dépenses futures fédérales devraient se baser sur sa contribution passée de 25 % des dépenses provinciales et territoriales pour les services assurés par la *Loi canadienne sur la santé* », p. 75. http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP32-85-2002F.pdf