

**RÉFLEXIONS SUR L'« ÉCART DE 23 MILLIARDS
DE DOLLARS » DE L'ONTARIO**

Michael Holden
Division de l'économie

Le 10 mai 2005

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
REVENUS ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN ONTARIO	2
SOLDES BUDGÉTAIRES FÉDÉRAUX ET ÉCART DE 23 MILLIARDS DE DOLLARS.....	6
CONCLUSION.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RÉFLEXIONS SUR L'« ÉCART DE 23 MILLIARDS DE DOLLARS » DE L'ONTARIO

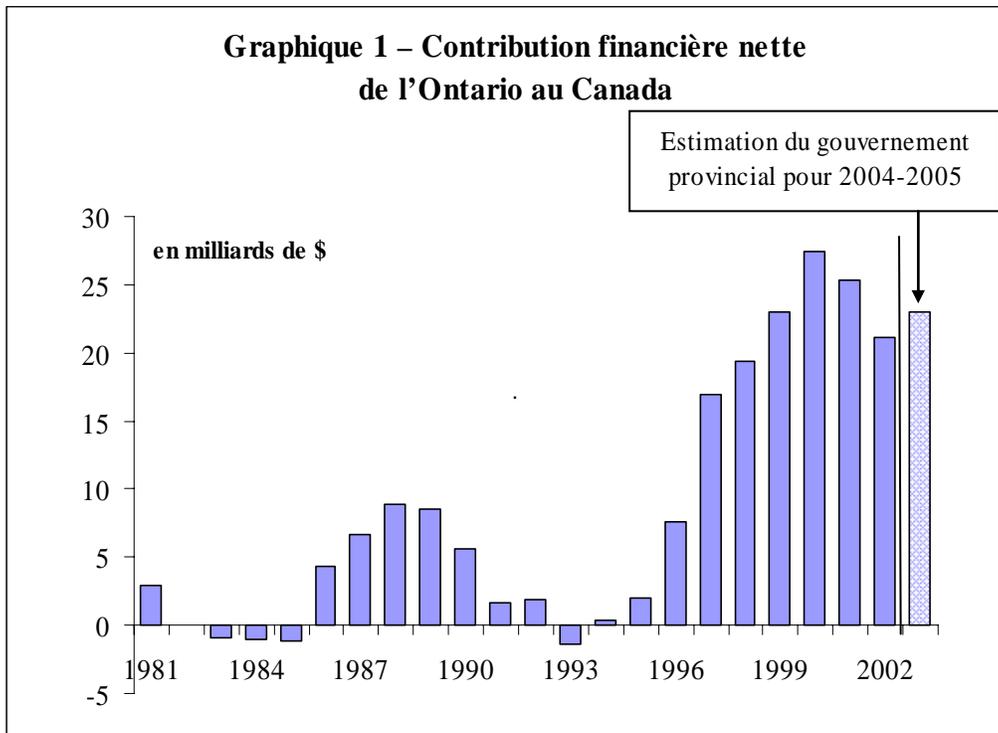
INTRODUCTION

Vers la fin de janvier 2005, le gouvernement de l'Ontario a amorcé une campagne pour expliquer que la province versait plus que sa juste part à la confédération. En s'appuyant sur les données des Comptes économiques provinciaux (CEP) de Statistique Canada, la province a affirmé que l'Ontario fournissait chaque année 23 milliards de dollars de plus au gouvernement fédéral qu'elle ne touchait en retour sous forme de dépenses fédérales. Elle a également affirmé que cette contribution annuelle avait augmenté, puisqu'elle n'était que de deux milliards en 1995.

Les données des CEP sont considérées comme un résumé complet de tous les revenus fédéraux (impôts et contributions à l'assurance sociale) et de toutes les dépenses fédérales (dépenses directes, paiements de transfert et versement d'intérêts sur la dette fédérale) dans chacune des provinces. Par conséquent, les chiffres avancés par le gouvernement ontarien ne sont pas contestés, mais d'aucuns ont remis en question la teneur du message diffusé, soit que la hausse de l'écart de deux à 23 milliards de dollars représente une augmentation énorme du fardeau fiscal des Ontariens.

En réalité, comme on le verra dans ces pages, la croissance des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral en Ontario depuis 1995 correspond aux tendances observées dans d'autres provinces. L'augmentation frappante de la contribution financière nette de l'Ontario au Canada depuis 1995 tient surtout à ce que le gouvernement fédéral est passé d'une situation déficitaire à des budgets excédentaires pendant cette période. Or, la thèse de l'« écart de 23 milliards de dollars » ne tient pas compte de ce fait.

REVENUS ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN ONTARIO



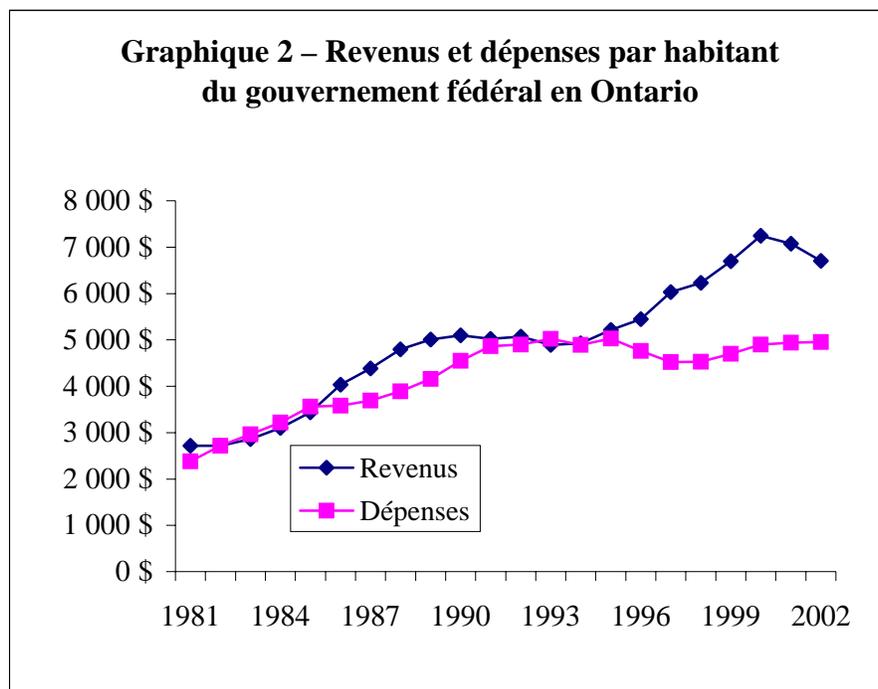
Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 1 illustre les transferts financiers annuels nets de l’Ontario au Canada. Il confirme que la contribution nette de l’Ontario au Canada est passée de deux milliards de dollars en 1995 à 21,2 milliards en 2002, dernière année pour laquelle des données officielles sont disponibles. Le chiffre de 23 milliards cité par le gouvernement ontarien est une estimation du transfert net en 2004-2005 faite par son ministère des Finances. Il repose sur les données antérieures des CEP sur les revenus et les dépenses et il a été rajusté en fonction des initiatives en matière de fiscalité et de dépenses annoncées dans les budgets fédéraux récents⁽¹⁾.

(1) La prévision du gouvernement ontarien, qui croit que le transfert net de la province au gouvernement fédéral augmentera, après avoir diminué depuis 2000, repose sur les augmentations récentes des paiements de transfert fédéraux (notamment pour la santé et la péréquation), augmentations dont on profitera davantage à l’extérieur de l’Ontario.

En 2002, le gouvernement fédéral a perçu 81,1 milliards de dollars en revenus auprès des Ontariens au moyen de divers impôts et transferts, soit l'équivalent d'environ 6 704 \$ par personne. Pendant la même année, il a fait des dépenses directes et versé des paiements de transfert dans la province totalisant 59,9 milliards de dollars, ou 4 955 \$ par personne. Parmi toutes les provinces, l'Ontario fait de loin la plus importante contribution totale nette au Canada, bien que les Albertains versent davantage par habitant.

S'il arrive fréquemment que les revenus fédéraux dépassent les dépenses fédérales en Ontario (graphique 2), et si l'Ontario fait habituellement au Canada une contribution financière nette, c'est que la province est riche. Certes, l'Ontarien moyen verse au gouvernement fédéral des montants plus élevés que ceux de la plupart des autres Canadiens, mais ce n'est pas parce que les Ontariens sont imposés plus lourdement ou font l'objet d'une autre forme de discrimination. Toutes choses égales par ailleurs, celui qui gagne 50 000 \$ en Ontario verse exactement le même impôt fédéral qu'un contribuable qui touche le même salaire au Nouveau-Brunswick ou dans n'importe quelle autre province⁽²⁾. Les Ontariens versent plus d'argent dans les coffres fédéraux tout simplement parce que, en moyenne, ils ont des revenus plus élevés.



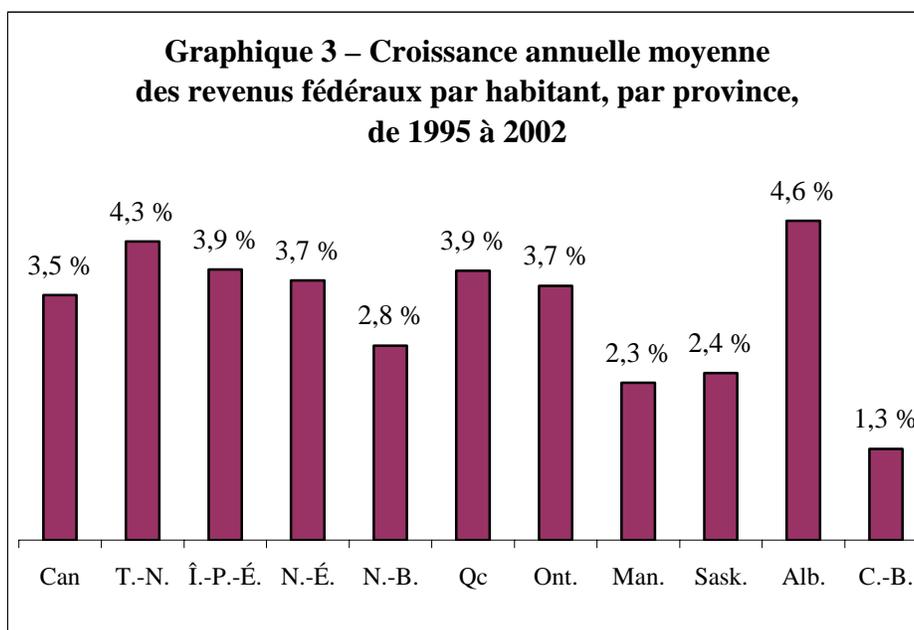
Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

(2) La question est étudiée plus en détail dans un texte de Michael Holden, *Sept idées répandues au sujet de la péréquation*, PRB 04-58F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, mars 2005.

Le gouvernement fédéral dépense moins en Ontario parce que la province est riche. Par exemple, moins d'Ontariens ont droit à des prestations fédérales comme celles de l'assurance-emploi parce que les revenus dans la province sont plus élevés et que le chômage y est inférieur à la moyenne nationale. L'Ontario n'a pas droit aux paiements de péréquation non plus parce que la capacité de production de revenus du gouvernement provincial est trop forte⁽³⁾.

Comme le graphique 2 le montre, l'augmentation du transfert financier net de l'Ontario au Canada, depuis 1995, est principalement la conséquence d'une forte croissance des revenus. Les revenus fédéraux par habitant provenant de la province ont augmenté en moyenne de 3,7 p. 100 par an de 1995 à 2002, tandis que les dépenses ont légèrement fléchi – soit de 0,2 p. 100 par an en moyenne.

Ces chiffres correspondent aux tendances observées dans les autres provinces pour ce qui est des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral. Comme on le constate au graphique 3, le taux de croissance annuel des revenus fédéraux en Ontario a été légèrement supérieur à la moyenne nationale (3,7 contre 3,5 p. 100), mais, dans cinq autres provinces, la croissance des revenus fédéraux a également été plus élevée que la moyenne nationale : Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Québec et Nouvelle-Écosse.



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

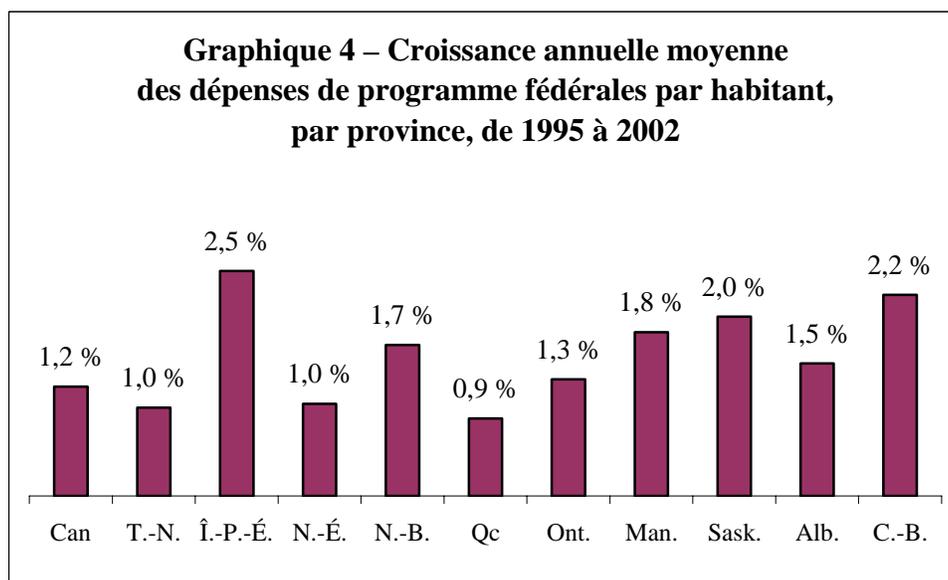
(3) Il importe de signaler que les paiements de péréquation sont versés en fonction de la capacité de chaque province de produire elle-même des revenus. Toutefois, la formule est ainsi conçue que, même après avoir reçu le transfert, les provinces admissibles ont toujours une capacité de production de revenus inférieure à celle de l'Ontario.

Quant aux dépenses fédérales en Ontario, la diminution annuelle moyenne de 0,2 p. 100 de 1995 à 2002 ne découle pas d'un retrait de transferts fédéraux ou de dépenses directes, mais de la diminution des paiements d'intérêt sur la dette nationale. Comme nous l'avons dit précédemment, les données des CEP – sur lesquelles le gouvernement ontarien appuie sa thèse sur un écart de 23 milliards de dollars – comprennent tous les revenus et toutes les dépenses du gouvernement fédéral dans les provinces. On présume généralement que la collecte de revenus fédéraux constitue un « coût » pour les Ontariens (c.-à-d. que de l'argent sort de la province), tandis que les dépenses fédérales sont un « avantage » (de l'argent qui est reçu). Toutefois, l'un des postes de dépense est celui du service de la dette fédérale. À la différence de toutes les autres dépenses fédérales, les paiements d'intérêts ne rapportent aucun avantage.

Les données des CEP répartissent les coûts du service de la dette dans tout le Canada au prorata de la population. Depuis le milieu des années 1990, des taux d'intérêt plus faibles et les excédents budgétaires ont permis de réduire considérablement les frais du service de la dette. Entre 1995 et 2002, ils ont diminué en moyenne de 4,1 p. 100 par an.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Ontario est une province riche et les dépenses fédérales par habitant y sont plus faibles que dans la plupart des autres provinces. De plus, étant donné que les frais du service de la dette sont une « dépense » répartie au prorata de la population, une diminution de ces frais a, proportionnellement, un effet plus marqué sur l'Ontario que sur la plupart des autres provinces. Si on retire les paiements d'intérêt sur la dette du total des dépenses, les dépenses de programme fédérales en Ontario se rapprochent de la moyenne nationale (graphique 4). De 1995 à 2002, les dépenses de programme fédérales en Ontario ont augmenté en moyenne de 1,3 p. 100 par an, alors que la moyenne canadienne a été de 1,2 p. 100.

Cela ne change rien au fait qu'il y a une sortie nette de fonds de l'Ontario. Le gouvernement fédéral perçoit toujours des revenus plus importants (par personne) auprès des Ontariens qu'il ne le fait auprès des habitants de la plupart des autres provinces, et il dépense moins en Ontario (par personne) que dans la plupart des autres provinces. Néanmoins, le taux de croissance des revenus et des dépenses depuis 1995 donne à penser que la croissance des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral en Ontario correspond à la moyenne annuelle.



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

SOLDES BUDGÉTAIRES FÉDÉRAUX ET ÉCART DE 23 MILLIARDS DE DOLLARS

L'écart de 23 milliards de dollars – ou de 21,2 milliards en 2002 – relevé par l'Ontario est celui qui existe entre tous les revenus fédéraux perçus dans la province et les dépenses fédérales qui y sont faites (y compris les paiements du service de la dette). Cet écart est fréquemment interprété comme le montant qui est transféré depuis l'Ontario vers les autres provinces. Selon cette conception, le montant versé par les provinces qui font une contribution nette au Canada – Ontario, Alberta et Colombie-Britannique en 2002 – est égal à celui qui est versé au reste du pays. Or, cela ne se vérifie presque jamais.

À moins que le budget fédéral soit parfaitement équilibré tous les ans, les revenus fédéraux totaux perçus dans l'ensemble des provinces et des territoires ne sont jamais égaux au total des dépenses fédérales dans les provinces et les territoires. Lorsqu'il y a déficit fédéral, les dépenses faites dans les provinces et les territoires dépassent les revenus qui y sont perçus. Lorsque le budget est excédentaire, l'inverse a lieu.

Dans le contexte des rentrées et des sorties nettes de fonds des provinces, on peut constater que, lorsqu'il y a déficit fédéral – du début jusqu'au milieu des années 1990, par exemple –, le fédéral finance ses dépenses faites dans les provinces sur les revenus qu'il touche dans ces provinces ainsi que sur les emprunts qu'il contracte. Ainsi, au total, il dépense plus

d'argent dans les provinces qu'il n'en perçoit. Si on considère les provinces individuellement, certaines sont des bénéficiaires nets des dépenses fédérales, tandis que d'autres sont des payeurs nets. En période de déficit fédéral, les premières reçoivent davantage collectivement que les secondes ne contribuent.

L'inverse se vérifie lorsqu'il y a excédent budgétaire fédéral – de 1997 à aujourd'hui, par exemple : le gouvernement fédéral perçoit alors plus de revenus dans les provinces qu'il n'y fait de dépenses. Par conséquent, la contribution totale des provinces est supérieure aux avantages qu'elles retirent. Dans ce cas, les provinces qui sont bénéficiaires nets reçoivent moins collectivement que ne contribuent celles qui sont des payeurs nets.

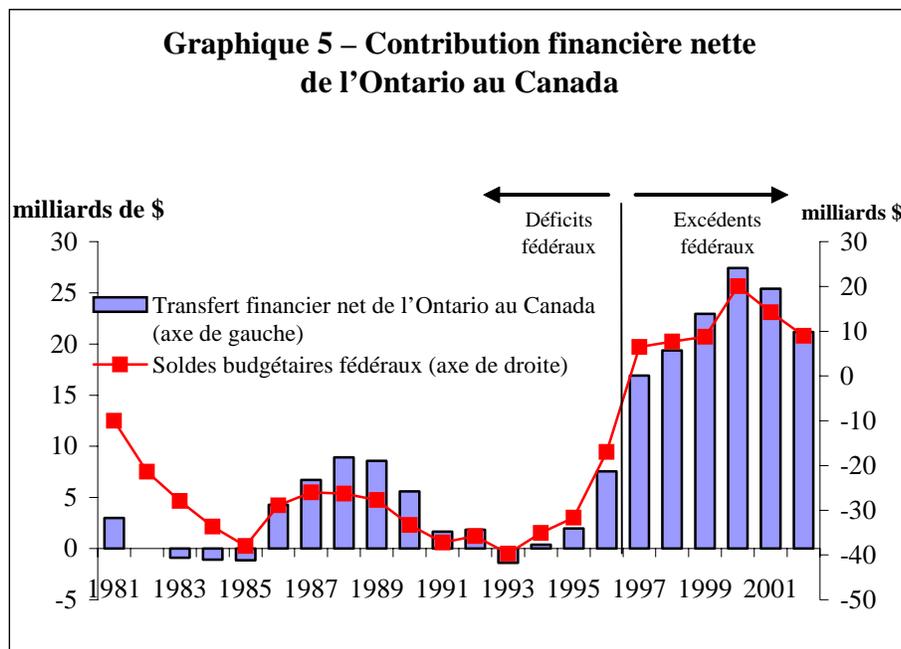
Étant donné que la thèse de l'« écart de 23 milliards de dollars » est un argument simplement fondé sur le bilan, la présence de déficits ou d'excédents fédéraux a son importance. Du point de vue d'une province qui considère son « bilan » (revenus fédéraux qui sortent de la province et dépenses fédérales à l'avantage de la province), un déficit du fédéral s'assimile à une source non déclarée de revenus de provenance fédérale. Plus le déficit fédéral est lourd, plus il y a d'argent « disponible » à dépenser dans les provinces et les territoires. Le meilleur exemple est celui de 1993. Cette année-là, le déficit fédéral s'élevait à environ 39,7 milliards de dollars, et les emprunts du gouvernement fédéral étaient suffisamment élevés pour que même l'Ontario soit un bénéficiaire net de fonds fédéraux.

À l'inverse, toujours du point de vue du « bilan » provincial, les excédents fédéraux équivalent à une dépense supplémentaire pour la province. Ainsi, le transfert net des provinces contributrices comme l'Ontario va non seulement aux provinces qui sont bénéficiaires nets, mais aussi à une « dépense » qui alimente l'excédent fédéral.

Cela ne change rien au fait qu'il y a eu un transfert net de 21,2 milliards de dollars vers l'extérieur pour l'Ontario en 2002, contre deux milliards en 1995, mais transforme profondément le contexte de cette augmentation. L'augmentation de la contribution nette de l'Ontario ne tient pas à ce que le gouvernement fédéral aurait perçu, proportionnellement, des impôts moins élevés en Ontario en 1995, ni à ce que les dépenses fédérales auraient été plus élevées pendant cette période, mais plutôt au fait que, pendant cette période, le gouvernement fédéral est passé d'une situation déficitaire à des budgets excédentaires.

Le graphique 5 fait ressortir ce point en illustrant à la fois l'évolution du solde budgétaire fédéral et celle de la contribution financière annuelle de l'Ontario au Canada : plus le

déficit fédéral est lourd, moins le transfert net de l'Ontario est élevé, et plus l'excédent est considérable, plus la sortie de fonds de l'Ontario est importante.

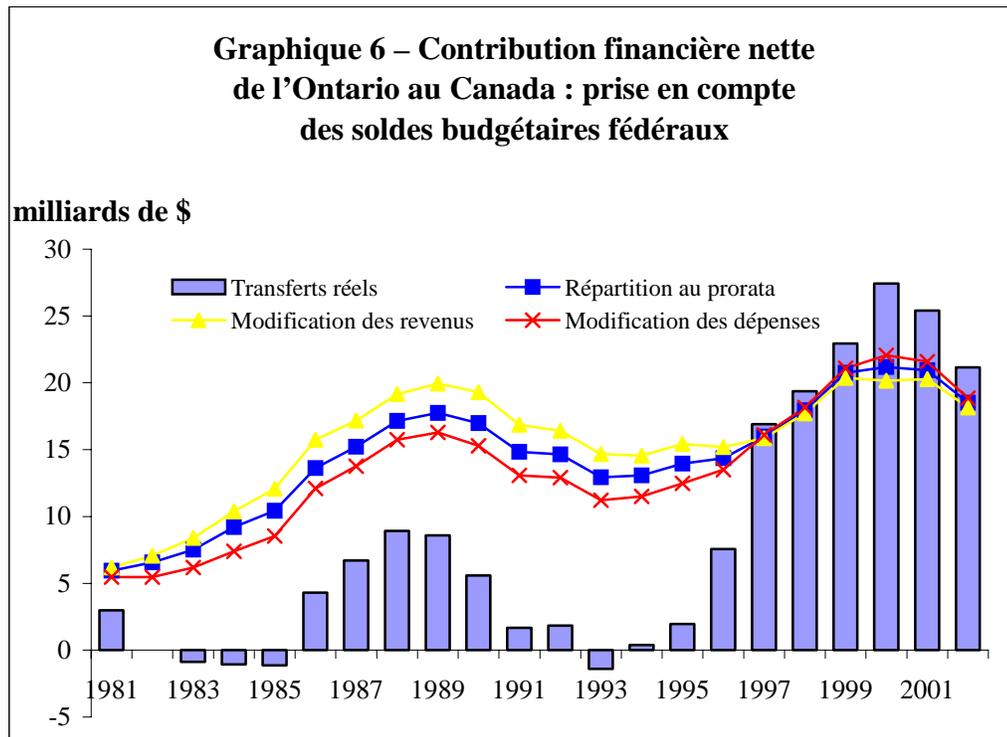


Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

Quel aurait été l'effet d'un budget fédéral équilibré sur les transferts annuels nets de l'Ontario au gouvernement fédéral entre 1981 et 2002? Il est impossible, bien sûr, de dire comment les décisions sur les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral auraient pu différer si le budget fédéral avait été équilibré pendant cette période, mais on peut estimer, en faisant appel à un certain nombre de scénarios, la gamme des effets approximatifs de l'équilibre budgétaire fédéral sur les transferts nets de l'Ontario.

Le graphique 6 illustre trois scénarios : le gouvernement fédéral a équilibré son budget en augmentant ou réduisant ses *revenus*, selon les circonstances; il l'a équilibré en rajustant ses *dépenses*; le déficit ou l'excédent fédéral est réparti entre les provinces et territoires au *prorata de la population*⁽⁴⁾.

(4) Dans les deux premiers scénarios, on présume que la part provinciale des revenus/dépenses est inchangée. Autrement dit, si l'Ontario fournissait 40 p. 100 des revenus, la proportion du total resterait la même dans un hypothétique budget équilibré.



Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux; graphique établi par la Bibliothèque du Parlement.

Dans n'importe lequel des trois scénarios, la contribution nette de l'Ontario au Canada aurait changé radicalement. Les scénarios d'équilibre budgétaire montrent clairement que la contribution nette de l'Ontario au Canada aurait été nettement plus élevée pendant les années 1980 et la majeure partie des années 1990 – lorsque le gouvernement fédéral enregistrait des déficits – et légèrement moins élevée ces dernières années, au cours desquelles le gouvernement fédéral a affiché des excédents budgétaires. Les transferts nets de l'Ontario en 2002 auraient été plus élevés qu'en 1995, mais le taux d'augmentation aurait été bien plus faible que dans la situation actuelle. En outre, les transferts nets en 2002 auraient été à peu près au même niveau qu'à la fin des années 1980.

CONCLUSION

Dans toute fédération, il y a inévitablement une certaine redistribution nette des fonds fédéraux entre les diverses régions du pays. C'est que certaines régions sont plus riches

que d'autres et que certaines ont besoin de dépenses plus élevées que d'autres dans des domaines de compétence fédérale (installations militaires, par exemple).

Le but poursuivi dans ces pages n'était pas de mettre en doute le fait que l'Ontario est un contributeur net au financement de l'activité du gouvernement fédéral, ni de laisser entendre que l'Ontario contribue trop ou trop peu. Il s'agissait plutôt de faire ressortir les répercussions des déficits et excédents budgétaires sur la contribution nette de l'Ontario au Canada.