

25 novembre 2021



ÉVALUER LES PROPRIÉTÉS D'ASSURANCE DU PROGRAMME DE STABILISATION FISCALE



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

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

Le présent rapport évalue les propriétés d'assurance du Programme de stabilisation fiscale, les changements qui y ont été apportés récemment et les modifications qui y sont proposées.

Analystes principaux :

Sarah MacPhee, analyste

Louis Perrault, conseiller-analyste

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Chris Matier, directeur général

Nancy Beauchamp, Marie-Ève Hamel Laberge et Rémy Vanherweghem ont aidé à préparer le rapport en vue de sa publication.

Pour de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à l'adresse suivante : dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

RP-2122-019-S_f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2021

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	3
2. Aperçu du PSF	4
3. Modèle stochastique du PSF	7
4. Résultats	12
4.1. Résultats du programme actuel	12
4.2. Augmentation du plafond de 60 \$ par habitant	14
4.3. Proposition des premiers ministres (septembre 2020)	16
Notes	19

Résumé

Le Programme de stabilisation fiscale (PSF) a été créé en 1967 par le gouvernement fédéral pour assurer les gouvernements provinciaux contre les pertes de revenus extraordinaires qu'ils subissaient d'une année à l'autre. Comme pour tout régime d'assurance, des rajustements y ont été apportés, et des franchises et des limites ont été établies au cours des 50 dernières années.

Le présent rapport évalue, à l'aide d'un modèle de simulation stochastique, les propriétés d'assurance du programme actuel, les changements qui y ont été apportés récemment et les modifications qui y sont proposées. Ce modèle simule des milliers de revenus provinciaux et applique la formule du PSF pour déterminer l'admissibilité d'une province à un paiement et la couverture pour pertes offerte par le programme.

Pour quantifier l'étendue de l'assurance contre les pertes de revenus extraordinaires, nous mesurons un paramètre de « couverture pour pertes importantes ». Exprimé en pourcentage, ce paramètre correspond à la proportion des pertes de revenus qui seraient couvertes par des paiements au titre du PSF, en moyenne, lorsque les revenus provinciaux totaux baissent de plus de 5 % (ce qu'on entend par perte importante).

Les résultats exposés dans le présent rapport ne sont toutefois donnés qu'à titre indicatif et se fondent sur des résultats prévus en 2025-2026, de manière à faire abstraction de la pandémie de COVID-19 et de la reprise.

Sous la structure actuelle du PSF :

- Pour les provinces riches en ressources, nous estimons que la couverture pour pertes importantes varie de 4 % à Terre-Neuve-et-Labrador à 10 % en Alberta, ce qui est bien inférieur à la fourchette des autres provinces, qui se situe entre 15 % au Québec et 19 % en Colombie-Britannique.
 - Autrement dit, lorsque Terre-Neuve-et-Labrador fait face à des baisses importantes de revenus, les paiements du PSF compensent 4 % de toutes les pertes de revenus, en moyenne.
- Du point de vue fédéral, nous estimons à 25 % la probabilité que le gouvernement effectue un paiement au titre du PSF au cours de l'année de référence. Si tel était le cas, les montants totaux versés aux provinces au titre du PSF s'élèveraient en moyenne à 861 millions de dollars, et les montants maximums totaliseraient 7 610 millions de dollars.

Nous estimons que l'indexation du plafond par habitant annoncée dans *l'Énoncé économique de l'automne 2020* fait plus que doubler le montant

moyen versé à chaque province et augmente les ratios de couverture pour pertes importantes, en particulier pour les provinces riches en ressources.

Avant les changements annoncés dans l'*Énoncé économique de l'automne 2020*, les premiers ministres des provinces et territoires ont proposé plusieurs modifications au PSF, notamment l'élimination du plafond par habitant, la réduction de la franchise de 5 à 3 % pour les revenus non liés aux ressources et la réduction de la franchise de 50 à 40 % pour les revenus liés aux ressources.

En éliminant le plafond par habitant et en réduisant les franchises, la proposition des premiers ministres ferait augmenter la couverture pour pertes importantes de toutes les provinces, en particulier celles qui sont riches en ressources.

La proposition des premiers ministres ferait donc passer la couverture pour pertes importantes de 4 à 11 % à Terre-Neuve-et-Labrador et de 10 à 23 % en Alberta. Pour les autres provinces, elle la ferait passer de 15 à 32 % au Québec et de 19 à 35 % en Colombie-Britannique.

1. Introduction

La pandémie de COVID-19 a suscité un regain d'intérêt et d'attention pour le Programme de stabilisation fiscale (PSF), alors que les gouvernements provinciaux ont subi des pertes de revenus importantes et imprévues.

Compte tenu de ces grandes pertes, il est probable que plusieurs d'entre eux soient admissibles à l'aide du PSF et en fassent la demande. Dans le passé, notamment lors de l'effondrement des prix du pétrole brut en 2014 et en 2015, ils ont demandé et reçu des paiements du PSF en raison de leurs pertes de revenus importantes et imprévues.

C'est dans l'*Énoncé économique de l'automne 2020* du gouvernement qu'ont été introduits les premiers changements au Programme de stabilisation fiscale depuis 1987. En 2020, les premiers ministres des provinces et territoires ont aussi proposé des modifications au programme pour qu'il soit « mieux adapté à la conjoncture économique ainsi qu'aux ralentissements de l'activité économique dans les secteurs des ressources naturelles¹ ».

Le présent rapport évalue les propriétés d'assurance du programme actuel, les changements qui y ont été apportés récemment et les modifications qui y sont proposées. Les résultats ne sont toutefois donnés qu'à titre indicatif et ne visent qu'à permettre une comparaison des divers paramètres du programme, notamment la manière dont ils peuvent toucher les provinces différemment en raison de la structure de leur économie.

La prochaine section donne un aperçu du Programme de stabilisation fiscale et est suivie d'une description du modèle du DPB s'y rapportant. Le rapport se termine par une analyse quantitative des propriétés d'assurance du programme actuel, ainsi que par une comparaison des résultats selon d'autres paramètres et seuils.

2. Aperçu du PSF

Le Programme de stabilisation fiscale (PSF) a été créé en 1967 pour assurer les gouvernements provinciaux contre les pertes de revenus extraordinaires qu'ils subissaient d'une année à l'autre². Comme pour tout régime d'assurance, des rajustements y ont été apportés, et des franchises et des limites ont été établies au cours des 50 dernières années³.

Au titre du PSF, les revenus des provinces sont rajustés pour tenir compte de toute modification fiscale apportée par rapport à l'année précédente, à l'exclusion des changements de revenus découlant des politiques. Il est important de veiller à ce que les pertes de revenus couvertes ne soient pas causées par des changements de politiques. En outre, Finances Canada examine les demandes d'aide financière présentées par les gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral.

À sa création, le PSF couvrait les pertes de revenus d'une année à l'autre (admissibles) supérieures à 5 %. Ainsi, une province recevait un paiement du gouvernement fédéral équivalent à la perte de revenus qui dépassait le seuil de 5 %. Dans le présent rapport, nous appelons ce seuil de 5 % la « franchise », selon un concept similaire à celui qu'on trouve habituellement dans les régimes d'assurance.

En 1972, la franchise de 5 % a été supprimée, si bien que toutes les pertes de revenus d'une année à l'autre étaient assurées. Puis, en 1977, les revenus ont été divisés en deux catégories : les revenus liés aux ressources et les revenus non liés aux ressources. Au même moment, les revenus liés aux ressources ont été assujettis à une franchise de 50 %⁴.

En 1987, un autre seuil a été établi : le plafonnement du montant versé au titre du PSF à 60 \$ exprimé en fonction de la population d'une province. Or, tout montant supérieur au plafond de 60 \$ par habitant pouvait être obtenu sous la forme d'un prêt sans intérêts, sous réserve de l'approbation du ministre des Finances. Ce plafond limitait le montant du paiement que chaque province recevait selon sa population.

Il est courant pour les régimes d'assurance d'imposer un plafond aux montants qu'ils versent pour limiter l'exposition financière de l'assureur (en l'occurrence le gouvernement fédéral) et améliorer la régulation et la prévisibilité de leur financement. Le plafond par habitant du PSF est demeuré à 60 \$ de 1987 à 2020⁵.

La franchise de 5 % a été réintroduite en 1995 pour les revenus non liés aux ressources. Ce fut le dernier changement apporté au PSF pendant 25 ans. De 1995 à 2020, le PSF se caractérisait donc par une franchise de 5 % pour

les revenus non liés aux ressources, une franchise de 50 % pour les revenus liés aux ressources et un plafond de 60 \$ par habitant. De plus, des prêts sans intérêts pouvaient être accordés à la discrétion du ministre des Finances pour les baisses de revenus supérieures au plafond par habitant.

Dans l'*Énoncé économique de l'automne 2020*, le plafond par habitant a été indexé à la croissance du PIB nominal par habitant et augmenté à 170 \$ pour l'exercice financier 2019-2020⁶. À l'avenir, le plafond par habitant continuera d'augmenter en fonction du PIB nominal par habitant. En outre, le ministre des Finances a conservé son pouvoir discrétionnaire d'accorder des prêts sans intérêts pour les baisses de revenus supérieures au plafond par habitant.

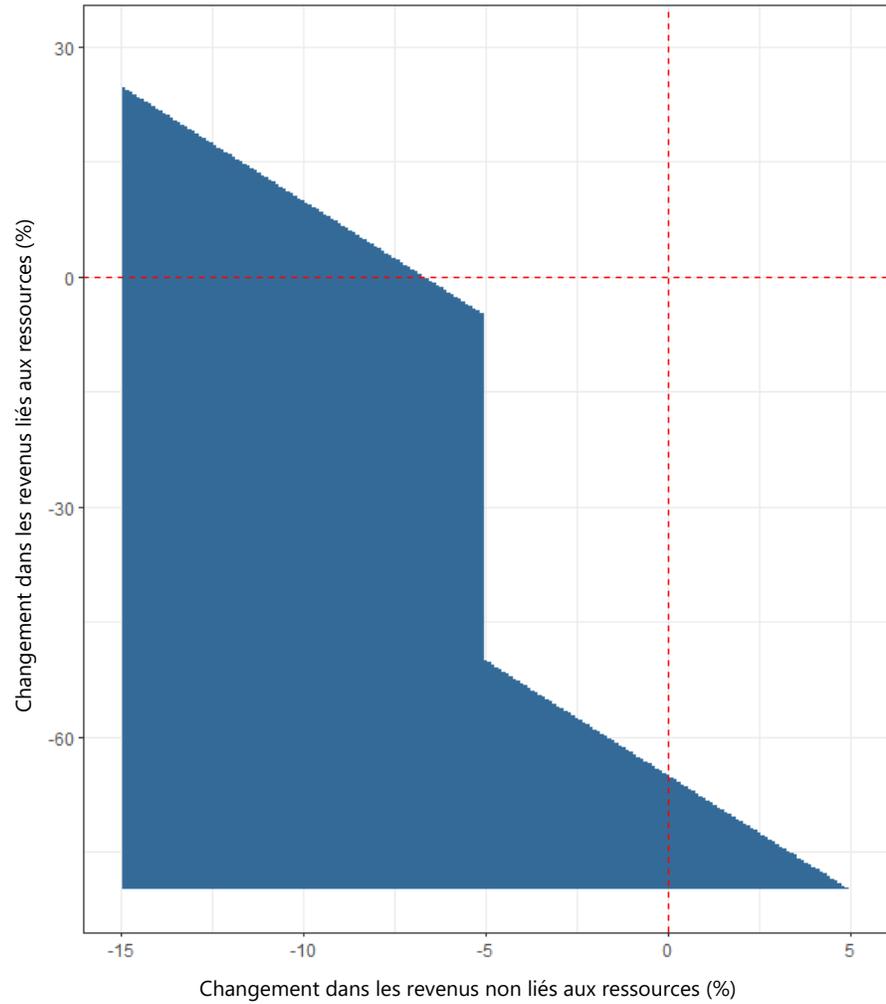
L'interprétation que fait le DPB de la formule du PSF, par suite des changements apportés dans l'*Énoncé économique de l'automne 2020*, se résume à l'équation suivante :

$$V_t = \begin{cases} [0.95R_{t-1}^{NR} - R_t^{NR}] + [0.95R_{t-1}^R - R_t^R] & \text{si } R_t^R > 0.95R_{t-1}^R, \\ 0.95R_{t-1}^{NR} - R_t^{NR} & \text{si } 0.5R_{t-1}^R \leq R_t^R \leq 0.95R_{t-1}^R, \\ [0.95R_{t-1}^{NR} - R_t^{NR}] + [0.5R_{t-1}^R - R_t^R] & \text{si } R_t^R < 0.5R_{t-1}^R \end{cases}$$

La variable V_t équivaut au montant versé au titre du PSF sans les rajustements du plafond par habitant, et les variables R_t^{NR} et R_t^R correspondent respectivement aux revenus non liés aux ressources et aux revenus liés aux ressources pendant la période t . Il convient de noter que si la variable V_t est supérieure au plafond par habitant multiplié par la population de la province, le montant versé se limite au plafond. Aussi, si la variable V_t est négative, cela veut dire que la province n'est pas admissible au PSF et qu'elle ne reçoit aucun montant.

La figure 2-1 illustre cette formule⁷. La zone ombragée correspond aux baisses de revenus donnant lieu à un paiement du PSF. L'exemple présenté repose sur l'hypothèse qu'une province tire 25 % de ses revenus des ressources naturelles. Il est à noter que pour une province dont une plus faible part des revenus provient des ressources naturelles, le profil du paiement du PSF est plus plat, et les baisses de revenus non liés aux ressources déterminent en grande partie son admissibilité au programme.

Figure 2-1 Illustration de l'admissibilité au PSF



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : L'illustration repose sur l'hypothèse qu'une province tire 25 % de ses revenus des ressources naturelles.

3. Modèle stochastique du PSF

Le modèle du Programme de stabilisation fiscale dont se sert le DPB permet d'évaluer les propriétés d'assurance du programme et les modifications proposées, à la fois selon le point de vue des gouvernements provinciaux et selon celui du gouvernement fédéral.

Le DPB utilise un modèle de simulation stochastique du PSF qui simule des milliers de revenus non liés aux ressources et de revenus liés aux ressources pour chaque province pour une année financière donnée, puis il applique la formule du PSF, ou de toute autre structure du programme, aux données simulées.

Dans le présent rapport, nous simulons le modèle en 2025-2026 (la fin de l'horizon actuel de nos projections économiques et financières à moyen terme), si bien que les simulations se fondent sur une année « type » et font abstraction du ralentissement causé par la COVID-19 et de la reprise subséquente.

Les résultats ne sont toutefois donnés qu'à titre indicatif et ne visent qu'à permettre une comparaison des divers paramètres du programme, notamment la manière dont ils peuvent toucher les provinces différemment en raison de la structure de leur économie.

Les simulations de revenus provinciaux se font en trois étapes.

La première étape consiste à utiliser les séries historiques sur le produit intérieur brut (PIB) réel et les déflateurs du PIB des provinces pour établir le processus de génération de données (soit l'écart par rapport à la tendance) sur lequel se fondent les simulations⁸. Le processus de génération de données permet d'établir une corrélation entre le PIB réel et les déflateurs du PIB simulés d'une province donnée ainsi qu'entre les provinces.

$$\epsilon_{t,prov}^{PIB} = \frac{PIB_{t,prov} - PIB_{t,prov}^{Tendance}}{PIB_{t,prov}^{Tendance}},$$

$$\epsilon_{t,prov}^P = \frac{P_{t,prov} - P_{t,prov}^{Tendance}}{P_{t,prov}^{Tendance}}$$

Ensuite, on simule le PIB réel et les déflateurs du PIB (indexés en fonction de l'indice i) pour chaque province en 2025-2026⁹. Les résultats s'inscrivent dans le schéma de corrélation contemporaine de l'écart par rapport à la tendance, ou le « choc », pour chaque série représentée sur la figure 3-1, qui découle de la première étape.

$$PIB_{i,prov} = PIB_{prov}^{Tendance} \times (1 + \epsilon_{i,prov}^{PIB}),$$

$$P_{i,prov} = P_{prov}^{Tendance} \times (1 + \epsilon_{i,prov}^P)$$

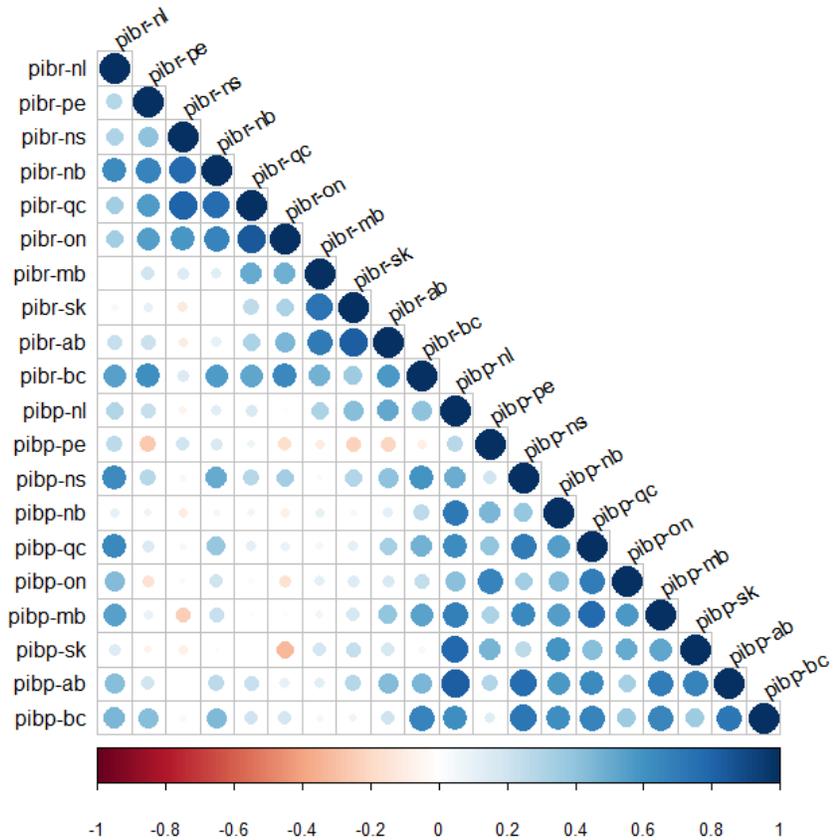
Les variables $\epsilon_{i,prov}^{PIB}$, et $\epsilon_{i,prov}^P$ représentent les chocs associés à chaque série. À la dernière étape, on établit les revenus non liés aux ressources (liés aux ressources) en 2025-2026 à partir des écarts par rapport à la tendance pour le PIB réel (déflateur du PIB), compte tenu des revenus tendanciels et des élasticités. Les élasticités des revenus aux PIB réels et aux déflateurs du PIB sont étalonnées pour tenir compte des changements observés dans chaque type de revenus et des montants versés au titre du PSF aux provinces.

$$R_{i,prov}^{NR} = \left(\frac{PIB_{i,prov}}{PIB_{prov}^{Tendance}} \right)^{\epsilon^{NR}} \times \bar{R}^{NR},$$

$$R_{i,prov}^R = \left(\frac{P_{i,prov}}{P_{prov}^{Tendance}} \right)^{\epsilon^R} \times \bar{R}^R$$

Les variables \bar{R}^{NR} et \bar{R}^R correspondent aux revenus tendanciels non liés aux ressources et liés aux ressources, respectivement, en 2025-2026¹⁰.

Figure 3-1 Coefficients de corrélation contemporaine des écarts tendanciels pour le PIB réel et les déflateurs du PIB des provinces



Sources : Statistique Canada et Bureau du directeur parlementaire du budget.

Notes : L'intensité de la couleur et la taille du cercle sont proportionnelles aux coefficients de corrélation.

PIBR désigne le produit intérieur brut réel et PIBP désigne le déflateur des prix.

Notre modèle utilise une structure simple pour établir un lien entre les écarts tendanciels du PIB réel et les revenus non liés aux ressources, ainsi que les écarts tendanciels des déflateurs du PIB et les revenus liés aux ressources. Bien entendu, les liens entre l'économie et les revenus sont bien plus complexes. Néanmoins, cette structure simple nous permet de comprendre suffisamment bien le PSF pour générer des distributions de paiements plausibles.

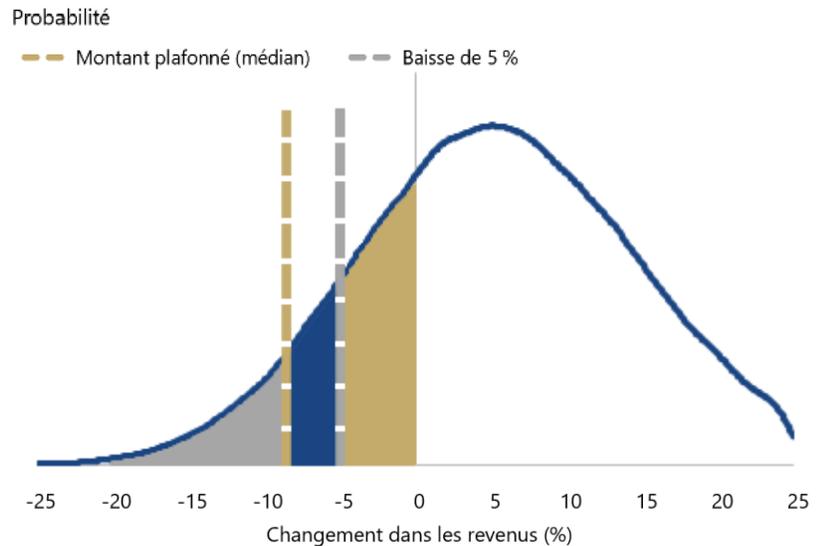
En outre, notre structure économique permet la simple addition des PIB nominaux des provinces, ce qui sert à déterminer le PIB par habitant à

l'échelle nationale et, en conséquence, le montant maximal par habitant versé au titre du PSF¹¹.

À titre d'exemple, la figure 3-2 montre la distribution des variations en pourcentage (admissibles) des recettes non liées aux ressources naturelles générées par notre modèle FSP. La ligne grise met en évidence la baisse de cinq pour cent des recettes (la franchise) et la ligne dorée est la baisse qui serait " plafonnée " par la limite par habitant du FSP. Ainsi, la zone située entre la franchise et la limite (zone ombrée en bleu) représente les événements pour lesquels toutes les pertes de revenus supérieures à la baisse de 5 % seraient compensées par le paiement du gouvernement fédéral dans le cadre du PSF. Les événements qui se situent dans la zone grisée ne seraient que partiellement compensés par le paiement du gouvernement fédéral au titre du PSF, car les paiements atteindraient le montant plafonné.

Cet exemple vise à donner une bonne idée de la probabilité pour une province de recevoir un montant au titre du PSF, ainsi que de la probabilité que les baisses de revenus dépassent la limite fondée sur le plafond par habitant. Il convient toutefois de noter que les zones montrées dans l'exemple ne représentent pas les véritables seuils de paiements au titre du PSF, puisque les revenus liés aux ressources n'y sont pas inclus.

Figure 3-2 Distribution des changements dans les revenus non liés aux ressources – un exemple



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Pour quantifier l'étendue de l'assurance contre les pertes de revenus extraordinaires, nous mesurons un paramètre de « couverture pour pertes importantes ». Exprimé en pourcentage, ce paramètre correspond à la proportion des pertes de revenus qui sont couvertes par des paiements au titre du PSF, en moyenne, lorsque les revenus provinciaux baissent de plus de 5 % (ce qu'on entend par perte importante). Il faut se rappeler qu'à sa création, le PSF couvrait les pertes de revenus totales d'une année à l'autre supérieures à 5 %. Ainsi, nous adoptons ce seuil pour déterminer les pertes de revenus « importantes » des gouvernements provinciaux.

4. Résultats

D'après les résultats de la simulation de notre modèle, nous évaluons la probabilité, pour une province, de recevoir des paiements au titre du PSF et l'ampleur de ces derniers, à la fois selon le point de vue des gouvernements provinciaux et selon celui du gouvernement fédéral.

Notre modèle vise à comprendre les changements apportés aux paramètres et aux intrants du programme, comme l'augmentation du plafond par habitant et la diminution des seuils d'admissibilité (franchises), ce qui nous permet d'évaluer les répercussions des changements récemment apportés au PSF, ainsi que les modifications qui y sont proposées.

Dans la présente section, nous analysons d'abord la structure actuelle du programme, puis les répercussions de la modification du plafond par habitant apportée dans *l'Énoncé économique de l'automne 2020*. Pour illustrer le modèle et ses propriétés, nous nous penchons également sur la proposition formulée par les premiers ministres des provinces et territoires en septembre 2020 visant à améliorer la structure du PSF.

4.1. Résultats du programme actuel

La structure actuelle du PSF, y compris les changements apportés dans *l'Énoncé économique de l'automne 2020*, se caractérise par une franchise de 5 % pour les revenus non liés aux ressources, une franchise de 50 % pour les revenus liés aux ressources et un plafond par habitant qui augmente en fonction du PIB (nominal) par habitant à l'échelle nationale¹².

Selon l'étalonnage de notre modèle, la probabilité qu'une province touche un montant au titre du PSF ne s'écarte guère de l'expérience historique depuis 1995. Les provinces riches en ressources, comme Terre-Neuve-et-Labrador et l'Alberta, sont plus susceptibles (parfois deux fois plus) de se voir verser un montant au titre du PSF en raison de la plus grande instabilité de leurs revenus totaux et donc de la plus grande probabilité d'y être admissibles par rapport aux autres provinces (tableau 4-1).

En 2024, l'année précédant la simulation, le plafond par habitant du PSF devrait, selon nos projections, s'élever à 195 \$. Dans les cas où des montants sont versés au titre du PSF en 2025, la valeur médiane du plafond est de 195 \$ (comme en 2024) mais le plafond lui-même fluctue selon la simulation.

Nous n'incluons dans le calcul du montant moyen versé au titre du PSF que les provinces qui reçoivent un paiement (c'est-à-dire que les montants de

zéro en sont exclus). Par exemple, durant l'année de référence, nous estimons à 4 % la probabilité que l'Ontario soit admissible au PSF, et si tel était le cas, le montant moyen versé s'élèverait à 1 818 millions de dollars.

Exprimés en dollars, les montants moyens et maximums versés au titre du PSF sont liés à la taille de l'économie et à la population de chaque province. Nos résultats montrent que les provinces de grande taille reçoivent des montants moyens et maximums plus élevés. N'oublions pas que le montant maximum versé au titre de la formule actuelle du PSF est déterminé par le PIB nominal par habitant à l'échelle nationale.

La couverture pour pertes importantes détermine la proportion des pertes de revenus provinciales qui sont couvertes par le montant versé au titre du PSF lorsque les pertes de revenus totales sont supérieures à 5 %. Ainsi, une couverture pour pertes importantes de 20 % signifie que les montants versés au titre du PSF à une province compensent 20 %, en moyenne, de toutes les pertes de revenus, si ces dernières dépassent 5 %.

Les provinces riches en ressources subissent des variations de revenus en dents de scie d'une année à l'autre, car les revenus liés aux ressources sont très instables. La plus grande instabilité et la franchise plus élevée pour les revenus liés aux ressources font en sorte que les provinces riches en ressources ont une couverture pour pertes importantes plus faible, bien qu'elles soient plus susceptibles de recevoir un montant au titre du PSF. Pour les provinces riches en ressources, la couverture pour pertes importantes varie de 4 % (Terre-Neuve-et-Labrador) à 10 % (Alberta), ce qui est bien inférieur à la fourchette de 15 % (Québec) à 19 % (Colombie-Britannique) pour les autres provinces.

En supposant que les gouvernements provinciaux présentent une demande au titre du programme chaque fois qu'ils y sont admissibles, nous estimons à 25 % la probabilité que le gouvernement fédéral effectue un paiement au titre du PSF au cours de l'année de référence. Si tel était le cas, les montants totaux versés aux provinces s'élèveraient en moyenne à 861 millions de dollars. Pour le gouvernement fédéral, les montants maximums versés dans le cadre du PSF totaliseraient 7 610 millions de dollars au cours de l'année de référence. Toutefois, la probabilité que le gouvernement fédéral effectue un paiement aussi important dans le cadre du PSF est extrêmement faible (0,001 %).

Tableau 4-1 Résumé des résultats – Structure actuelle du PSF

	Probabilité de recevoir un montant du PSF	Montant moyen (en millions de \$)	Montant maximum (en millions de \$)	Couverture pour pertes importantes
Terre-Neuve-et-Labrador	9 %	77	105	4 %
Île-du-Prince-Édouard	3 %	22	36	18 %
Nouvelle-Écosse	4 %	119	209	18 %
Nouveau-Brunswick	3 %	89	162	17 %
Québec	2 %	1 098	1 806	15 %
Ontario	4 %	1 818	3 212	19 %
Manitoba	3 %	173	303	18 %
Saskatchewan	4 %	159	261	5 %
Alberta	11 %	706	990	10 %
Colombie-Britannique	4 %	579	1 073	19 %
Gouvernement fédéral	25 %	861	7 610	s.o.

Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : La couverture pour pertes importantes correspond à la proportion des pertes de revenus qui sont couvertes par des paiements au titre du PSF, en moyenne, lorsque les revenus provinciaux baissent de plus de 5 %.

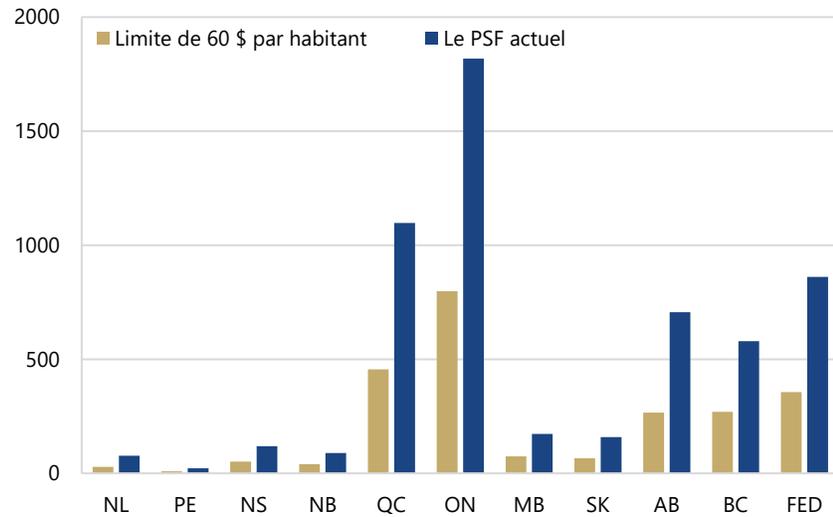
4.2. Augmentation du plafond de 60 \$ par habitant

À titre de comparaison, nous évaluons le PSF selon le plafond de 60 \$ par habitant qui existait avant l'indexation annoncée dans l'*Énoncé économique de l'automne 2020*, tous les autres paramètres du programme demeurant inchangés par rapport à la structure actuelle.

Au regard du plafond de 60 \$ par habitant, toutes les provinces recevraient des paiements moins élevés, en moyenne, par rapport au programme actuel (figure 4-1). L'augmentation du plafond par habitant, qui passerait de 60 \$ à près de 195 \$, ferait plus que doubler le montant moyen versé au titre du PSF à chaque province en 2025-2026.

Figure 4-1 Montants moyens versés au titre du PSF

En millions de \$

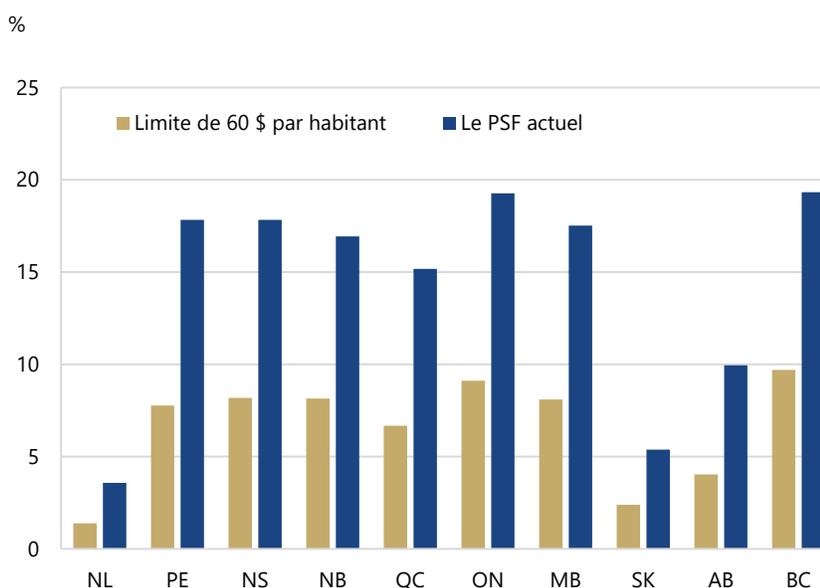


Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Le montant moyen correspond à tous les montants versés au titre du PSF en 2025-2026, à l'exclusion des montants de zéro.

L'augmentation du plafond de 60 \$ par habitant du PSF améliore la couverture pour pertes importantes, en particulier pour les provinces riches en ressources (figure 4-2), la faisant passer de 1 à 4 % à Terre-Neuve-et-Labrador et de 4 à 10 % en Alberta.

Figure 4-2 Couverture pour pertes importantes



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

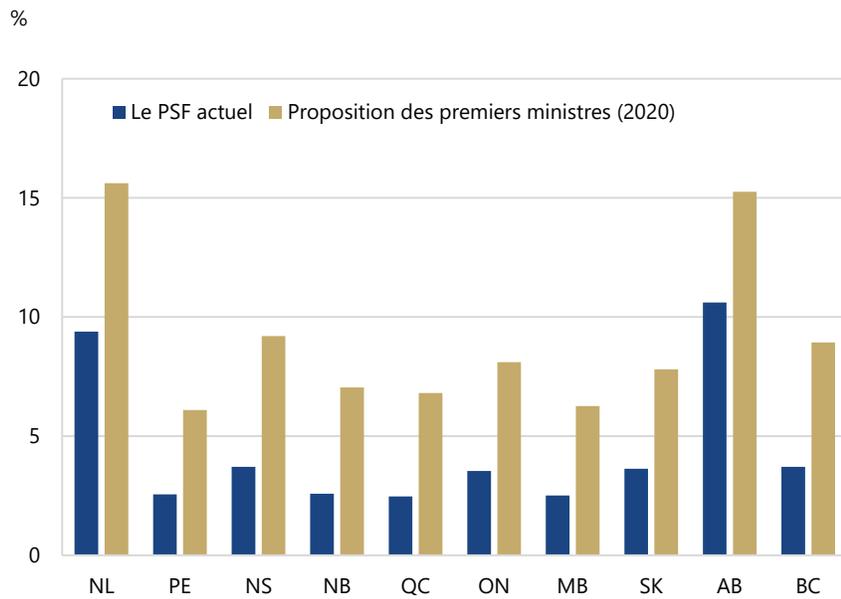
Note : La couverture pour pertes importantes correspond à la proportion des pertes de revenus qui sont couvertes par des paiements au titre du PSF, en moyenne, lorsque les revenus provinciaux baissent de plus de 5 %.

4.3. Proposition des premiers ministres (septembre 2020)

Avant les changements annoncés dans l'*Énoncé économique de l'automne 2020*, les premiers ministres des provinces et territoires ont proposé plusieurs modifications au PSF, notamment l'élimination du plafond par habitant, la réduction de la franchise de 5 à 3 % pour les revenus non liés aux ressources et la réduction de la franchise de 50 à 40 % pour les revenus liés aux ressources¹³.

Selon la structure proposée par les premiers ministres, la probabilité de recevoir un paiement du PSF ferait plus que doubler pour la plupart des provinces par rapport au programme actuel, car les paiements dépendent du montant des franchises (figure 4-3). Par conséquent, la diminution des franchises de deux et de dix points de pourcentage pour les revenus non liés aux ressources et les revenus liés aux ressources, respectivement, augmente considérablement la probabilité pour chaque province de recevoir un paiement du PSF.

Figure 4-3 Probabilité de recevoir un montant au titre du PSF

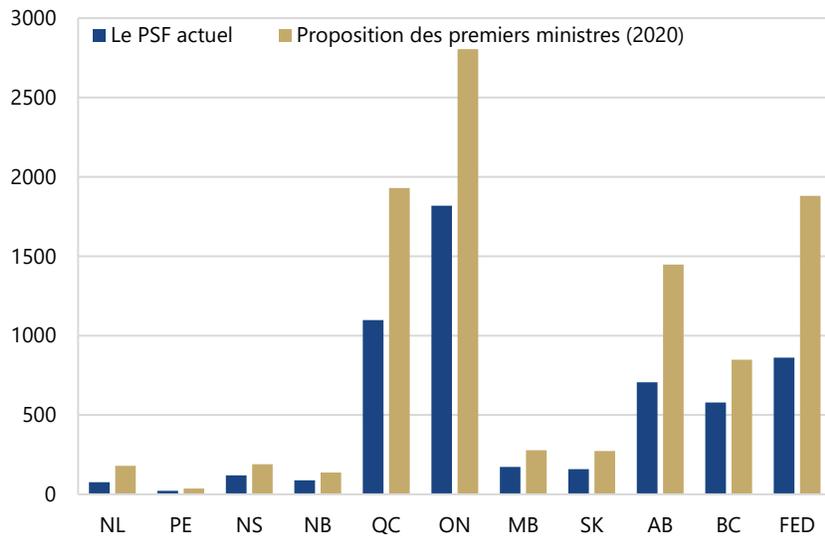


Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Si on éliminait le plafond par habitant, comme le proposent les premiers ministres, les paiements du PSF couvriraient toutes les baisses de revenus, à l'exception des franchises. Le montant moyen versé au titre du PSF pour chaque province dépend de la taille de son économie et de sa population et, par conséquent, de la perte de revenus potentielle (figure 4-4).

Figure 4-4 Montants moyens versés au titre du PSF

En millions de \$

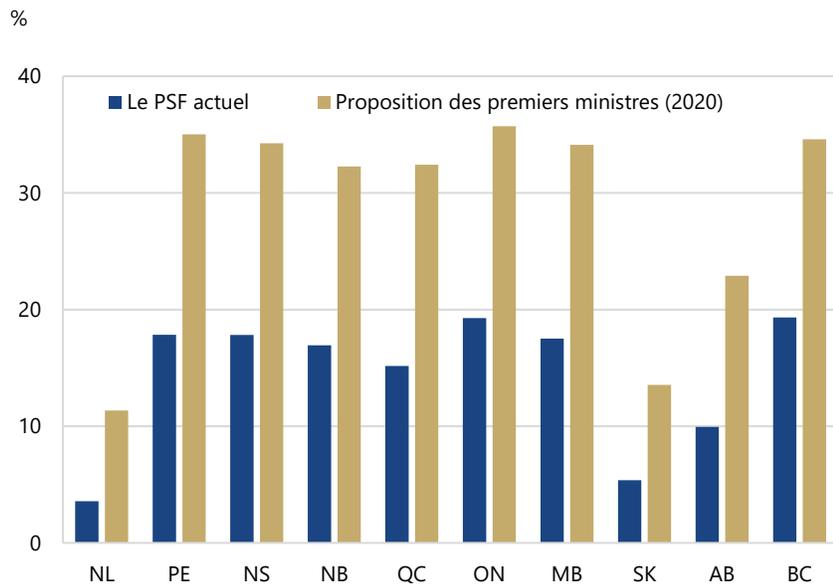


Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : Le montant moyen correspond à tous les montants versés au titre du PSF en 2025-2026, à l'exclusion des montants de zéro.

En éliminant le plafond par habitant et en réduisant les franchises, la proposition des premiers ministres ferait augmenter la couverture pour pertes importantes de toutes les provinces, en particulier celles qui sont riches en ressources (figure 4-5)¹⁴. Elle ferait donc passer la couverture pour pertes importantes de 4 à 11 % à Terre-Neuve-et-Labrador et de 10 à 23 % en Alberta. Pour les autres provinces, elle la ferait passer de 15 à 32 % au Québec et de 19 à 35 % en Colombie-Britannique.

Figure 4-5 Couverture pour pertes importantes



Source : Bureau du directeur parlementaire du budget.

Note : La couverture pour pertes importantes correspond à la proportion des pertes de revenus qui sont couvertes par des paiements au titre du PSF, en moyenne, lorsque les revenus provinciaux baissent de plus de 5 %.

Notes

1. Pour plus de détails, voir le communiqué de presse publié par les premiers ministres des provinces et territoires le 18 septembre 2021 à l'adresse suivante : https://www.pmprovincesterritoires.ca/wp-content/uploads/2020/09/FR-Sept_18_COF_Communique_final.pdf.
2. Pour plus de détails, voir le document d'information de Finances Canada sur le Programme de stabilisation fiscale, qui se trouve à l'adresse suivante : <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2016/02/document-d-information-le-programme-de-stabilisation-fiscale.html>.
3. Tombe (février 2020) établit un lien entre les principes des régimes d'assurance et la politique de stabilisation et le PSF. Voir « Le Programme de stabilisation fiscale du Canada est désuet et doit être réformé en profondeur », *IRPP Insight*, n° 31, à l'adresse suivante : <https://irpp.org/fr/research-studies/an-overdue-review-of-canadas-fiscal-stabilization-program/>.
4. D'un point de vue historique, les revenus liés aux ressources sont plus instables, et il pourrait donc être plus risqué sur le plan moral de maintenir un niveau de protection similaire pour les deux types de revenus. Autrement dit, les provinces pourraient être incitées à accroître leur exposition aux risques en comptant de manière exagérée sur les revenus liés aux ressources.
5. Même si plusieurs provinces ont dépassé au fil des ans le plafond de 60 \$ par habitant et auraient pu recevoir un montant supplémentaire sous forme de prêt sans intérêts, rien n'indique qu'une province a reçu un tel prêt.
6. Selon l'*Énoncé économique de l'automne 2020*, au cours des années où le PIB nominal (par habitant) connaît une baisse, le plafond par habitant reste à son niveau de l'exercice financier précédent. De plus, plusieurs changements techniques ont été inclus et s'appliqueront aux demandes présentées à compter de 2021-2022. Voir l'*Énoncé économique de l'automne 2020* à la page 126 pour plus de détails. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2020/report-rapport/toc-tdm-fr.html>.
7. Nous tenons à remercier Trevor Tombe pour son aide dans la réalisation de ce graphique.
8. Les séries temporelles sur le PIB et les déflateurs du PIB sont décomposées à l'aide du filtre de Hodrick-Prescott, et des rajustements sont apportés pour tenir compte des considérations liées aux paramètres (c'est-à-dire filtrer les séries historiques et projetées combinées). Grâce aux valeurs annuelles et à l'estimation de la composante de tendance, nous obtenons pour chaque indicateur une série d'écarts par rapport à la tendance (c'est-à-dire les « chocs »). À partir de ces séries, nous créons une matrice de variance-covariance qui fournit la structure statistique des chocs utilisés dans notre simulation stochastique.
9. Les valeurs tendancielles du PIB et des déflateurs du PIB des provinces en 2024 et en 2025 sont égales à leurs niveaux projetés à moyen terme.

10. Les valeurs tendanciennes des revenus non liés aux ressources et liés aux ressources en 2025-2026 sont égales à leurs niveaux projetés à moyen terme.
11. Le modèle pourrait aussi servir à examiner des changements plus profonds au PSF. Par exemple, Tombe (février 2020) propose une formule fondée sur des macros pour déterminer les montants versés au titre du PSF en fonction du PIB provincial.
12. La structure actuelle du PSF comprend aussi des prêts sans intérêts (accordés à la discrétion du ministre des Finances) pour les pertes de revenus supérieures au plafond par habitant.
13. De plus, les premiers ministres proposent que ces changements au PSF soient mis en œuvre rétroactivement, de manière à tenir compte du ralentissement de 2015 et de la pandémie.
14. Si l'on met en œuvre la proposition des premiers ministres en changeant un paramètre à la fois (plafond par habitant et franchises), les ratios de couverture pour pertes importantes augmentent tout de même par rapport au programme actuel; toutefois, ils ne changent pas de la même manière pour chaque province.

Les provinces riches en ressources (Terre-Neuve-et-Labrador, Alberta et Saskatchewan) ont des ratios de couverture pour pertes importantes plus élevés lorsque le plafond par habitant est éliminé et que les franchises actuelles sont maintenues que lorsque le plafond par habitant est maintenu et les franchises réduites. À l'inverse, les autres provinces ont des ratios de couverture pour pertes importantes plus élevés lorsque le plafond par habitant est maintenu et que les franchises sont réduites.