



Service d'information et de recherche parlementaires  
Bibliothèque du Parlement

# EN BREF

*This publication is also available in English*

**Michael Holden**  
**Le 10 novembre 2008**

## La nouvelle formule de péréquation au Canada

### INTRODUCTION

La péréquation est un programme de transfert fédéral conçu pour aplanir les différences de capacité fiscale entre les provinces. En procurant aux provinces moins prospères une compensation pour la faiblesse relative de leurs assiettes fiscales ou de leurs ressources naturelles, la péréquation contribue à faire en sorte que tous les Canadiens aient accès à des niveaux de services publics sensiblement comparables à des taux d'imposition sensiblement comparables, peu importe où ils vivent au Canada<sup>(1)</sup>.

Le programme de péréquation est entièrement financé sur les revenus généraux du gouvernement fédéral. Les provinces ne participent pas au transfert, sauf dans la mesure où elles ont droit à des paiements en espèces; les gouvernements provinciaux ne contribuent pas financièrement à la péréquation, et la capacité de chaque province de lever des impôts n'est pas touchée par le transfert.

Le mécanisme utilisé pour établir la valeur totale du programme de péréquation, ainsi que le montant que reçoivent les provinces admissibles, a changé souvent depuis quelques années. La dernière série de réformes a été introduite en 2007, lorsque le gouvernement fédéral a rétabli une approche fondée sur une formule pour remplacer le régime fondé sur une enveloppe fixe, en place depuis 2004. Le programme de péréquation actuel est largement semblable à celui qui existait avant 2004.

### RÉPARTITION DES PAIEMENTS, 2008-2009

Les paiements de péréquation versés aux provinces en 2008-2009 totalisent 13,62 milliards de dollars, soit 5,4 p. 100 de plus qu'en 2007-2008. Six provinces y ont droit, soit le Manitoba, le Québec et les quatre provinces de l'Atlantique. Le Québec est de loin celle

qui reçoit le plus, soit au-delà de la moitié (59 p. 100) de la totalité des paiements. Si cela tient en grande partie à ce que sa population est plus nombreuse que celle des autres provinces bénéficiaires, sa part des paiements a beaucoup augmenté depuis l'introduction de la nouvelle formule en 2007, surtout en raison de modifications apportées à la façon dont la formule mesure les recettes foncières.

En 2008-2009, l'Île-du-Prince-Édouard a reçu les versements par habitant les plus élevés (2 310 \$) et Terre-Neuve-et-Labrador, les plus faibles (313 \$)<sup>(2)</sup>. On s'attend que cette dernière n'ait plus droit aux paiements de péréquation dans quelques années.

### FONCTIONNEMENT DE LA PÉREQUATION

#### A. Survol

Le programme de péréquation s'appuie sur une formule mathématique qui fait intervenir les taux d'imposition effectifs, les revenus et d'autres indicateurs économiques pour déterminer quelles provinces ont droit aux paiements de transfert et le montant auquel chacune a droit. Par conséquent, le gouvernement fédéral n'établit pas directement le coût total ni la répartition de la péréquation pour une année donnée, bien qu'il puisse modifier la formule.

La structure de base du programme de péréquation est relativement simple. Il s'agit d'évaluer la « capacité fiscale » (c.-à-d. de générer des revenus autonomes) par habitant d'une province et de la comparer à la capacité fiscale moyenne de toutes les provinces. Toutes les sources de revenus des gouvernements provinciaux, sauf les frais d'utilisation, sont regroupées en l'une des cinq catégories suivantes : impôts sur le revenu des particuliers, impôts sur le revenu des sociétés, taxes à la consommation, impôts fonciers et revenus des ressources naturelles.

Exception faite des revenus des ressources naturelles, la formule de péréquation permet d'évaluer la capacité fiscale dans chacune des catégories en établissant le revenu par habitant que chaque province pourrait générer si toutes les provinces avaient les mêmes taux d'imposition. Pour ce qui est des revenus des ressources naturelles, on se sert plutôt des montants effectifs, en raison de la diversité des ressources et des régimes de redevances qui existe entre les provinces, au lieu de recourir à un taux d'imposition moyen pour le pays afin de mesurer la capacité fiscale.

Pour établir quelles provinces ont droit à la péréquation – et, dans ces cas, le montant du versement –, on compare la capacité fiscale par habitant de chaque province pour les cinq catégories de revenu à la capacité fiscale moyenne des dix provinces. Si, calculée ainsi, la capacité d'une province de générer des revenus autonomes est inférieure à la moyenne, la province aura droit à des paiements de péréquation qui combleront la différence. Dans le cas contraire, elle ne bénéficiera pas de la péréquation.

## **B. Autres caractéristiques de la péréquation**

Si l'on pousse l'analyse plus loin, le programme devient plus complexe. Cela se vérifie surtout depuis les changements apportés en 2007.

### **1. Traitement des revenus des ressources naturelles**

Une des premières complications est la façon de considérer les ressources naturelles. Avant 2004, la totalité des revenus des ressources était comptée dans le calcul de la péréquation, sauf que la richesse de l'Alberta à ce chapitre ne figurait pas dans la norme servant à établir les droits à péréquation. Depuis 2007, les revenus des ressources de l'Alberta font partie du calcul et chaque province a la possibilité de toucher des paiements de péréquation calculés soit en incluant 50 p. 100 des revenus de ressources naturelles ou en les excluant complètement. Le programme actuel prévoit automatiquement des versements annuels aux provinces selon l'option qui produit le droit à péréquation le plus élevé.

La décision de créer deux programmes de péréquation parallèles pour les revenus des ressources est le résultat d'un compromis politique. D'une part, le gouvernement fédéral a accepté les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, qui, en 2006, avait

conseillé d'inclure 50 p. 100 des revenus des ressources dans la formule de péréquation<sup>(3)</sup>. D'autre part, le gouvernement fédéral s'est estimé lié par la promesse qu'il avait faite avant les élections de 2006 consistant à exclure de la formule les revenus des ressources naturelles.

Malgré cette tentative de compromis, le traitement des revenus des ressources dans le calcul de la péréquation demeure controversé. Il est à l'origine d'un débat qui perdure entre le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve-et-Labrador à propos du traitement des revenus découlant de l'Accord Atlantique sous le nouveau régime<sup>(4)</sup>.

### **2. Le plafond de capacité fiscale**

Le programme de péréquation comprend également un plafond en matière de droits à péréquation par habitant des provinces. Ce plafond a été instauré en 2007 pour tenir compte de l'incidence que pourrait avoir sur la capacité fiscale des provinces le fait d'exclure en partie les ressources naturelles du calcul.

Puisque les provinces peuvent percevoir des redevances de leurs ressources et en dépenser le fruit comme bon leur semble, leur capacité fiscale *effective* comprend la totalité des revenus des ressources. Toutefois, le programme de péréquation ne tient compte que de la moitié de ces revenus pour mesurer leur capacité fiscale. Il se peut donc qu'une province ait droit à des paiements de péréquation qui lui donneraient une capacité fiscale *effective* (comprenant les paiements de péréquation en espèces et la totalité des revenus des ressources) supérieure à celle d'une province non bénéficiaire.

Le plafond a pour objet d'éviter un tel scénario. Ainsi, la somme de la capacité fiscale autonome (qui comprend tous les revenus des ressources) et des paiements de péréquation des provinces bénéficiaires ne peut être supérieure à la capacité fiscale de la province non bénéficiaire la plus pauvre.

### **3. Moyenne mobile pour les paiements effectifs**

Pour n'importe quelle année, les paiements de péréquation s'appuient sur une moyenne pondérée mobile de trois ans de la capacité fiscale des provinces, décalée de deux ans. Par exemple, les paiements effectifs pour n'importe quelle province en 2008-2009 représentent 50 p. 100 de ses droits à péréquation pour l'exercice 2006-2007, 25 p. 100 pour 2005-2006 et 25 p. 100 pour 2004-2005.

La moyenne mobile pondérée a été instaurée en 2007 afin de stabiliser les fluctuations des droits de péréquation des provinces d'une année à l'autre et d'atténuer l'instabilité et l'incertitude caractéristiques de la formule d'avant 2004. Le recours à des données remontant à au moins deux ans dans la moyenne pondérée a éliminé la nécessité de recalculer les paiements à chaque révision de ces données. Selon la formule d'avant 2004, la révision fréquente des droits à péréquation compliquait la planification budgétaire des gouvernements provinciaux.

## CONCLUSION

La péréquation est l'un des plus importants programmes de transfert du gouvernement fédéral. Bien qu'elle ait continuellement évolué depuis sa création en 1957, les changements les plus importants se sont produits depuis quelques années et ont touché la valeur totale et la répartition des paiements.

D'autres changements se profilent à l'horizon. On a récemment annoncé que l'Ontario serait bénéficiaire de paiements de péréquation à partir de 2009-2010. Ses droits à péréquation cette année-là seront faibles – soit environ 29 \$ par habitant –, mais augmenteront probablement à l'avenir; parce que la moyenne mobile est décalée, les paiements pour 2009-2010 ne tiendront pas compte des effets du niveau élevé des prix du pétrole en 2007 et pendant la plus grande partie de 2008.

Comme l'Ontario a une forte population, la hausse du montant par habitant que recevra la province pourrait faire augmenter massivement le coût total du programme de péréquation, qui affiche déjà un taux de croissance de 57 p. 100 depuis 2003-2004. Cela étant, il semblerait que le gouvernement fédéral envisage de nouvelles mesures visant à assujettir la croissance de la taille globale du transfert à un plafond.

- 
- (1) La péréquation a pour objet d'effacer les disparités fiscales entre les provinces. Un autre programme de transfert du gouvernement fédéral, la formule de financement des territoires, joue le même rôle pour les gouvernements territoriaux.
  - (2) Les paiements de péréquation faits à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador ne comprennent pas les paiements en espèces qui leur sont octroyés en vertu de leur Accord Atlantique respectif.
  - (3) Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, *Pour réaliser un dessein*

*national : remettre la péréquation sur la bonne voie, Ottawa, mai 2006 (<http://www.eqttf-pfft.ca/francais/epreports.asp>). La vaste majorité des réformes apportées à la péréquation en 2007 font suite aux recommandations du Groupe d'experts.*

- (4) Selon des documents du budget 2007, les sommes qu'ont reçues Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse en vertu de leur Accord Atlantique respectif font partie de la mesure de la capacité fiscale totale dont il est question à la section intitulée « Le plafond de capacité fiscale ». Terre-Neuve-et-Labrador s'oppose à cet arrangement, qui pourrait se traduire par une réduction des droits à péréquation et, de l'avis de son gouvernement, est contraire aux dispositions de l'Accord de 2005. Cet accord permet à la province de conserver tous ses revenus provenant du pétrole et du gaz extracôtiers, sans récupération du programme de péréquation. Le gouvernement fédéral a donné à Terre-Neuve-et-Labrador (ainsi qu'à la Nouvelle-Écosse) la possibilité de continuer à recevoir des paiements dans le cadre du programme de péréquation de 2004-2007 fondé sur l'enveloppe fixe. Selon cette option, les paiements aux termes de l'Accord Atlantique ne seraient pas récupérés, mais l'ancien programme de péréquation est en lui-même moins généreux que la version actuelle.