



BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT

LIBRARY *of* PARLIAMENT

EN BREF



## La formule de péréquation du Canada

Publication n° 2008-20-F  
Le 10 novembre 2008  
*Révisé le 4 septembre 2013*

**Édison Roy-César**

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales  
Service d'information et de recherche parlementaires

Les documents de la série ***En bref*** de la Bibliothèque du Parlement sont des survols de sujets d'actualité. Dans certains cas, ils donnent un aperçu de la question et renvoient le lecteur à des documents plus approfondis. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2013

*La formule de péréquation du Canada*  
(En bref)

Publication n° 2008-20-F

This publication is also available in English.

## TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	RÉPARTITION DES PAIEMENTS, 2013-2014 .....	1
3	FONCTIONNEMENT DE LA PÉRÉQUATION.....	2
3.1	Survol .....	2
3.2	Autres caractéristiques de la péréquation .....	2
3.2.1	Traitement des recettes tirées des ressources naturelles.....	2
3.2.2	Plafond de la croissance du produit intérieur brut .....	3
3.2.3	Plafond de capacité fiscale .....	3
3.2.4	Moyenne mobile des paiements réels.....	4
4	CONCLUSION .....	4



# LA FORMULE DE PÉRÉQUATION DU CANADA\*

---

## 1 INTRODUCTION

Le programme de péréquation est un programme de paiements de transfert fédéral créé en 1957 afin de réduire les écarts de capacité de prélèvement fiscal entre les dix provinces canadiennes. En compensant la faiblesse relative de l'assiette fiscale ou des ressources des provinces moins prospères, la péréquation contribue à faire en sorte que les Canadiens qui y résident aient accès à des niveaux de services publics sensiblement comparables, à des taux d'imposition sensiblement comparables, indépendamment de la province en question. Un autre programme de transfert fédéral, la formule de financement des territoires, vise le même objectif pour les gouvernements territoriaux.

La péréquation est entièrement financée par les recettes générales du gouvernement du Canada. Les provinces ne participent pas au transfert, sauf dans la mesure où elles ont droit à des paiements de péréquation. Les gouvernements provinciaux ne contribuent pas financièrement au programme et le transfert n'influe pas sur la capacité de chaque province de lever des impôts. Les paiements de péréquation ne sont assortis d'aucune condition quant à l'utilisation des fonds et les provinces bénéficiaires ne sont assujetties à aucune norme à cet égard. Elles décident pour leur population et rendent des comptes à leurs électeurs pour les services fournis.

Le mécanisme utilisé pour établir le montant total des paiements de péréquation, ainsi que le montant versé à chaque province admissible, a changé souvent depuis quelques années. Les deux séries de réformes les plus récentes remontent à 2007 et 2009.

En 2007, le gouvernement fédéral a rétabli une approche fondée sur une formule, qui a remplacé le régime à enveloppe fixe mis en place en 2004.

En 2009, il a changé la formule afin de limiter le montant total des paiements de péréquation. À l'époque, l'Ontario – province la plus peuplée du pays – était sur le point de bénéficier elle aussi de la péréquation.

## 2 RÉPARTITION DES PAIEMENTS, 2013-2014

Les paiements de péréquation s'élèvent au total à 16,1 milliards de dollars en 2013-2014, soit une augmentation de 24,6 % par rapport à 2007-2008<sup>1</sup>. À l'heure actuelle, six provinces y ont droit : l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario et le Manitoba. Le Québec est la province qui reçoit le plus, soit 48,6 % de la totalité des paiements de péréquation en 2013-2014. Cela tient principalement au fait qu'elle est plus peuplée que les autres provinces bénéficiaires, mais sa part des paiements a considérablement augmenté depuis les changements apportés à la formule de péréquation en 2007, surtout en raison de modifications relatives au calcul des recettes tirées de l'impôt foncier.

En 2013-2014, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui reçoit le paiement de péréquation par habitant le plus élevé (2 326 \$) et l'Ontario, le moins élevé (230 \$)<sup>2</sup>.

### **3 FONCTIONNEMENT DE LA PÉRÉQUATION**

#### **3.1 SURVOL**

Le programme de péréquation s'appuie sur une formule mathématique pour déterminer quelles provinces ont droit aux paiements de transfert et pour en calculer le montant. Depuis 2009, le montant total des paiements a augmenté au même rythme qu'une moyenne mobile du produit intérieur brut (PIB) nominal du Canada sur trois ans; de 2007 à 2009, une formule servait à établir ce montant.

La structure de base du programme de péréquation est relativement simple. Il s'agit d'évaluer la capacité de chaque province de générer ses propres recettes fiscales et de la comparer à la capacité fiscale moyenne de toutes les provinces. À l'exception des frais d'utilisation (des services publics), toutes les sources de recettes publiques provinciales sont réparties en cinq catégories : impôts sur le revenu des particuliers, impôts sur le revenu des sociétés, taxes à la consommation, impôts fonciers et recettes tirées des ressources naturelles.

Exception faite de ces recettes tirées des ressources naturelles, la formule de péréquation permet d'évaluer la capacité fiscale dans chacune des quatre autres catégories en calculant le revenu par habitant que chaque province pourrait générer si toutes les provinces avaient le même taux d'imposition. En raison de la diversité des ressources et des structures de redevances des provinces, on se sert des recettes réelles tirées des ressources pour mesurer la capacité fiscale, plutôt que de créer un taux d'imposition national moyen.

Pour savoir quelles provinces sont admissibles au programme de péréquation – et pour déterminer le montant de celle-ci –, on compare la capacité fiscale par habitant de chaque province dans les cinq catégories de revenu à la capacité fiscale moyenne des dix provinces. Si, selon la formule, la capacité d'une province de générer ses propres recettes est inférieure à la moyenne, elle aura droit à des paiements de péréquation pour combler la différence. Si elle est supérieure, elle n'y a pas droit.

#### **3.2 AUTRES CARACTÉRISTIQUES DE LA PÉRÉQUATION**

Les changements apportés en 2007 et 2009 ont rendu le programme plus complexe.

##### **3.2.1 TRAITEMENT DES RECETTES TIRÉES DES RESSOURCES NATURELLES**

Avant 2004, la totalité des recettes tirées des ressources naturelles était incluse dans le calcul de la péréquation, sauf que les ressources de l'Alberta n'étaient pas visées par la norme servant à établir le droit à des paiements de péréquation. Depuis 2007, les ressources énergétiques de l'Alberta sont visées par la norme et les provinces admissibles reçoivent des paiements de péréquation calculés soit en incluant 50 % des recettes tirées des ressources naturelles, soit en les excluant

complètement. Les provinces admissibles reçoivent automatiquement des paiements de péréquation selon l'option qui produit le montant le plus élevé par habitant.

La décision d'avoir deux options en ce qui concerne les recettes tirées des ressources naturelles résulte 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 lui conseillait en 2006 d'inclure 50 % desdites recettes dans la formule de péréquation<sup>3</sup>. D'autre part, il s'est estimé lié par la promesse qu'il avait faite avant les élections de 2006 d'exclure ces recettes en question de la formule.

### 3.2.2 PLAFOND DE LA CROISSANCE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

En 2009, le gouvernement du Canada a plafonné le programme de péréquation afin que la croissance du montant total des paiements reste viable à l'avenir. Comme il a été mentionné auparavant, le plafond est relevé au rythme d'une moyenne mobile du PIB nominal sur trois ans.

Le plafond sert également de plancher, puisque le montant total des paiements de péréquation augmente en fonction du PIB, même en cas de réduction des disparités fiscales entre les provinces, ce qui aurait entraîné une baisse du montant total des paiements de péréquation à l'époque où ceux-ci étaient déterminés par l'évolution des disparités fiscales.

Ce plafond a plusieurs conséquences. Ainsi, comme il est mentionné plus haut, le montant total des paiements de péréquation n'est plus fixé par une formule et il ne change pas en fonction de l'évolution des disparités fiscales provinciales, mais de celle du PIB nominal. De plus, une augmentation du paiement de péréquation d'une province fait baisser le paiement des autres provinces bénéficiaires du programme lorsque les disparités fiscales entre les provinces augmentent plus rapidement que la croissance du PIB national et, donc, le plafond du montant total des paiements de péréquation.

### 3.2.3 PLAFOND DE CAPACITÉ FISCALE

Le programme de péréquation comprend également un plafond qui peut limiter le montant que les provinces admissibles perçoivent par habitant. Il a été instauré en 2007 pour tenir compte de l'incidence possible de l'exclusion partielle des recettes tirées des ressources naturelles sur la capacité fiscale des provinces.

Comme les provinces peuvent percevoir des recettes de l'exploitation de leurs ressources naturelles et les dépenser comme bon leur semble, leur capacité fiscale réelle comprend la totalité de ces recettes. Toutefois, comme il est mentionné plus haut, le programme de péréquation ne tient compte que de la moitié – au plus – de ces recettes pour mesurer la capacité fiscale. Par conséquent, il est possible qu'une province ait droit à des paiements de péréquation qui, une fois perçus, lui donnent une capacité fiscale réelle supérieure à celle d'une province qui n'a pas droit à de tels paiements. Le plafond instauré en 2007 vise à éliminer cette possibilité. Ainsi, la somme de la capacité fiscale autonome – qui comprend toutes les sources de

revenus – et des paiements de péréquation des provinces bénéficiaires ne peut être supérieure à la capacité fiscale de la province non bénéficiaire la plus pauvre.

En 2009, le gouvernement a changé la norme utilisée pour plafonner la capacité fiscale globale d'une province bénéficiaire, c'est-à-dire la capacité fiscale de la province non bénéficiaire la plus pauvre, et décidé de passer à la moyenne de capacité fiscale des provinces bénéficiaires. Comme cette moyenne est inférieure à la capacité fiscale de la province non bénéficiaire la plus pauvre, les paiements de péréquation sont inférieurs à ceux qui auraient découlé du plafond de capacité fiscale adopté en 2007.

### 3.2.4 MOYENNE MOBILE DES PAIEMENTS RÉELS

Au cours d'une année donnée, le paiement de péréquation repose sur une moyenne mobile pondérée de la capacité fiscale des provinces sur trois ans, avec deux années de décalage. Ainsi, le paiement que reçoit réellement une province en 2013-2014 correspond à la somme de 50 % de son paiement pour 2011-2012, 25 % pour 2010-2011 et 25 % pour 2009-2010.

La moyenne mobile pondérée a été adoptée en 2007 afin de stabiliser les fluctuations annuelles des paiements de péréquation des provinces et, donc, de remédier à l'instabilité et à l'incertitude caractéristiques de la formule d'avant 2004. L'utilisation de données remontant à au moins deux ans dans la moyenne pondérée élimine la nécessité de recalculer les paiements à chaque révision de ces données. Avec la formule d'avant 2004, la révision fréquente des paiements de péréquation compliquait la planification budgétaire des gouvernements provinciaux.

## 4 CONCLUSION

Le programme de péréquation ne cesse d'évoluer depuis sa création en 1957, mais il a connu en 2007 et 2009 des changements relativement importants qui concernent le montant total des paiements et leur répartition entre les provinces.

Dans sa *Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2013*, le Parlement autorise le ministre des Finances à verser aux provinces des paiements de péréquation pour une période supplémentaire de cinq ans, qui prend fin le 31 mars 2019.

---

## NOTES

- \* Une version antérieure du présent document a été préparée par Michael Holden, anciennement de la Bibliothèque du Parlement.
- 1. Ministère des Finances, [Soutien fédéral aux provinces et aux territoires](#).



## LA FORMULE DE PÉRÉQUATION DU CANADA

2. Calculs effectués par l'auteur à partir de données tirées de Ministère des Finances, *Soutien fédéral aux provinces et aux territoires*, et de Statistique Canada, Tableau 052-0005, *Population projetée, par scénario de projection, sexe et groupe d'âge au 1<sup>er</sup> juillet, Canada, provinces et territoires, annuel (personnes)*, CANSIM (base de données), documents consultés le 12 juillet 2013.
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. Dans leur grande majorité, les réformes apportées au programme de péréquation en 2007 font suite aux recommandations du Groupe d'experts.