

BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET



OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires en 2014-2015

Ottawa, Canada

Le 19 juin 2014

www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a pour mandat de présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, sur le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que sur les tendances de l'économie nationale et, à la demande de tout comité parlementaire ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Il a été demandé au directeur parlementaire du budget, aux termes du paragraphe 79.2d) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, d'estimer le coût financier du soutien fédéral aux provinces et aux territoires au titre du Transfert canadien en matière de santé, du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, du programme de péréquation, de la formule de financement des territoires et de la protection sur les transferts totaux pour l'exercice 2014-2015.

Le rapport qui suit répond à cette demande. Y sont indiqués les montants que recevront les provinces et les territoires au titre de chacun de ces divers programmes pour l'exercice 2014-2015. Les montants mentionnés sont ceux que le gouvernement fédéral a présentés aux provinces et aux territoires et n'ont pas été calculés séparément par le Bureau du directeur parlementaire du budget. En fait, le présent rapport porte surtout sur l'évolution des paiements aux provinces et aux territoires au titre de chacun des programmes entre 2013-2014 et 2014-2015 et explique les facteurs auxquels cette évolution est attribuable.

Préparé par Jean-Francois Nadeau*

*L'auteur aimerait remercier ses collègues du DPB et les autres examinateurs du présent rapport pour leurs conseils et leur aide. Il assume la responsabilité de toute erreur ou omission.

Prière de communiquer avec Mostafa Askari (courriel : mostafa.askari@parl.gc.ca) pour tout renseignement complémentaire.

Sommaire

Depuis 1983-1984, les transferts aux provinces et aux territoires représentent en moyenne 22 % de l'ensemble des charges de programme fédérales.

À la demande d'un parlementaire, le bureau du DPB a produit la présente analyse des paiements aux provinces et aux territoires au titre du Transfert canadien en matière de santé, du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, de la péréquation et de la formule de financement des territoires ainsi que de la protection sur les transferts totaux pour l'exercice 2014-2015, qu'il a comparé aux niveaux de 2013-2014. Le présent rapport porte une attention particulière au programme de péréquation.

Transfert canadien en matière de santé

Le Transfert canadien en matière de santé (TCS) constitue la principale contribution fédérale aux soins de santé au Canada. Entre 2013-2014 et 2014-2015, l'ensemble des transferts en espèces aux provinces et territoires augmentera de 6 %, ce qui correspond au facteur de progression automatique prévu par la loi.

Cependant, 2014-2015 sera le premier exercice où le paiement au titre du TCS sera versé à raison d'un *montant égal par habitant* dans toutes les provinces, bien que ce soit dans le budget de 2007 que ce changement ait été annoncé.

Par conséquent, en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, le montant total au titre du TCS affichera une nette hausse (de 37,8 et de 45,2 % respectivement), tandis que, dans la plupart des autres provinces et territoires, les augmentations seront de moins de 4 %.

Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), destiné aux provinces, vise à appuyer les services sociaux et est versé à raison d'un montant égal par habitant pour toutes les

provinces depuis 2007-2008. Selon le facteur de progression prévu par la loi, l'ensemble de ces transferts en espèces s'accroîtra de 3 % en 2014-2015.

Comme la population du Canada devrait augmenter de 1,2 % au cours de l'année, les montants par habitant grimperont de 1,8 %. Les écarts de montants globaux reflètent les différences de croissance démographique entre provinces et territoires. Le taux de croissance le plus rapide est prévu pour l'Alberta, soit 5,3 %, et le plus lent pour la Nouvelle-Écosse, soit 1,4 %.

Péréquation et formule de financement des territoires

Pour ce qui est de la péréquation et de la formule de financement des territoires, l'ensemble des transferts fédéraux devrait progresser de 3,5 % en 2014-2015. Le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse verront leurs montants croître de plus de 10 %; pour l'Ontario, en revanche, les montants reculeront nettement, soit de 1,2 milliard de dollars, ou de 37,3 %.

Ces montants sont établis à l'issue d'un processus en trois étapes. Tout d'abord, les montants des provinces sont calculés à l'aide d'une formule fondée sur des paramètres précis présentée dans le budget de 2007, puis ils sont assujettis à un plafond de capacité fiscale (PCF) établi pour assurer l'équité entre les provinces.

Enfin, les montants sont rajustés pour que l'enveloppe de la péréquation ne grossisse pas plus vite que le PIB en termes nominaux. Ce plafonnement, prévu dans le budget de 2009, vise essentiellement à réduire le risque financier du gouvernement fédéral au programme de péréquation.

Le PCF combiné à la limitation de la croissance de l'enveloppe globale de la péréquation réduira les transferts fédéraux aux provinces de 2,4 milliards de dollars pour 2014-2015. Le Québec, province la

plus touchée par le PCF, perdra 686,5 millions de dollars, tandis que l'Ontario en perdra 668,9 millions en raison du frein imposé à la progression de l'enveloppe globale de la péréquation.

Protection sur les transferts totaux

En 2010-2011, le gouvernement fédéral annonçait qu'il fournirait une protection sur les transferts totaux (PTT) aux provinces pour qu'aucune ne reçoive moins au cours d'un exercice financier au titre des paiements combinés de péréquation, de TCS, de TCPS et de PTT que ce qu'elle a reçu au cours de l'exercice antérieur.

Les paiements au titre de la PTT sont à la discrétion du ministre des Finances, lequel a choisi de les faire cesser en 2014-2015. L'Ontario, province qui aurait été la seule bénéficiaire de ces paiements en 2014-2015, a ainsi perdu 640 millions de dollars en revenus non reçus.

Programme de péréquation

Deux particularités du programme actuel de péréquation nécessitent une attention particulière des parlementaires s'ils veulent bien comprendre comment les paiements aux provinces évoluent dans le temps.

Tout d'abord, les paiements de péréquation sont calculés en comparant la situation d'une province par rapport à la norme nationale. Toute décision stratégique d'une province qui touche la moyenne nationale peut diminuer les paiements aux autres provinces. De plus, cette externalité négative est amplifiée par le plafonnement de la croissance de l'enveloppe globale de la péréquation.

Ensuite, le plafond de capacité fiscale, dont l'objet est d'assurer l'équité du programme de péréquation, pourrait en fait ne pas être juste pour le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et le Québec, qui sont plus riches en ressources que la moyenne des provinces recevant des paiements de péréquation.

1 Introduction

Selon la loi, le directeur parlementaire du budget a pour mandat de fournir une analyse indépendante de l'état des finances de la nation¹. Conformément à ce mandat et sur demande d'un parlementaire, nous présentons ci-après une analyse de l'évolution de l'appui que le gouvernement fédéral a fourni aux provinces et aux territoires en 2013-2014 et 2014-2015.

Nous aborderons plus particulièrement le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), la péréquation et la formule de financement des territoires (FFT) ainsi que la protection sur les transferts totaux (PTT) (section 2). Enfin, le présent rapport analyse deux caractéristiques du programme actuel de péréquation auxquelles les parlementaires devront porter attention s'ils veulent bien comprendre comment les paiements aux provinces évoluent dans le temps. (section 3).

2 Principal transfert aux provinces et territoires

Les contributions du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux représentent une portion significative des charges de programme fédérales. Depuis 1983-1984, les transferts aux autres ordres de gouvernement ont représenté en moyenne 22 % des charges de programme fédérales².

Chacun de ces transferts aide les provinces et les territoires à fournir divers programmes et services à leur population. La présente section aborde chacun de ces principaux transferts.

2.1 Transfert canadien en matière de santé

Le Transfert canadien en matière de santé représente la principale contribution du gouvernement fédéral aux soins de santé au Canada et appuie les principes de la *Loi canadienne sur la santé*. Le TCS représente le plus important transfert

aux provinces³. Pour 2014-2015, les transferts en espèces à ce titre représenteront 32,1 milliards de dollars et près de la moitié de l'ensemble du soutien fédéral aux provinces.

Le tableau 2-1 ci-après illustre les paiements en espèces au titre du TCS pour 2013-2014 et 2014-2015.

Tableau 2-1
Paiements en espèces au titre du TCS aux provinces, en millions de dollars

	2013-2014	2014-2015	Variation en %
T.-N.-L.	489,7	489,7	0,0 %
Î.-P.-É.	128,0	131,2	2,5 %
N.-É.	829,9	846,8	2,0 %
N.-B.	666,6	682,4	2,4 %
Qc	7 183,8	7 426,7	3,4 %
Ont.	11 925,1	12 334,9	3,4 %
Man.	1 114,4	1 156,3	3,8 %
Sask.	976,6	1 019,3	4,4 %
Alb.	2 722,9	3 750,9	37,8 %
C.-B.	4 154,4	4 169,5	0,4 %
Yn	31,0	33,4	7,7 %
T.N.-O.	27,0	39,2	45,2 %
Nt	33,7	33,7	0,0 %
Canada	30 283,1	32 114,0	6,0 %

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

Le montant total à ce titre augmentera de 6,0 % entre 2013-2014 et 2014-2015, comme le prévoit la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.⁴

Cependant, si les paiements au titre du TCS versés à l'Alberta et aux Territoires du Nord-Ouest vont nettement progresser (soit respectivement de 37,8 et de 45,2 %), les autres provinces bénéficieront généralement d'augmentation de moins de 4 %.

¹ *Loi sur le Parlement du Canada* (2007).

² Ministère des Finances, *Tableaux de référence financiers*, p. 15. Calculs du DPB.

³ En ce qui concerne le TCS et le TCPS, le terme « province » regroupe les provinces et les territoires, conformément à la définition figurant dans les mesures législatives portant sur le TCS, jusqu'à la partie V.1

⁴ Voir alinéa 24.1a)(iv) de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement et les provinces*.

Cette disparité entre les provinces pour ce qui est de la progression des paiements en espèces au titre du TCS s'explique en majorité par une modification de la conception du programme annoncée dans le budget de 2007 et confirmée en décembre 2011. En effet, à partir de 2014-2015, les paiements en espèces au titre du TCS seront versés à raison d'un montant égal *par habitant*.

Auparavant, c'était l'ensemble des transferts en espèces et de points d'impôt qui était réparti à raison d'un montant égal par habitant. De manière générale, les provinces bénéficiant de la péréquation recevaient un transfert en espèces par habitant plus important que les autres provinces et territoires (encadré 2-1).⁵ Le tableau 2-2 représente les montants en espèces *par habitant* des provinces et territoires pour 2013-2014 et 2014-2015.

Tableau 2-2

Paiements en espèces au titre du TCS par habitant, en dollars

	2013-2014	2014-2015	Variation en %
T.-N.-L.	929,53	928,27	-0,1 %
Î.-P.-É.	881,81	903,58	2,5 %
N.-É.	881,81	903,58	2,5 %
N.-B.	881,81	903,58	2,5 %
Qc	881,81	903,58	2,5 %
Ont.	881,81	903,58	2,5 %
Man.	881,81	903,58	2,5 %
Sask.	882,53	903,58	2,4 %
Alb.	678,66	903,58	33,1 %
C.-B.	907,65	903,58	-0,4 %
Yn	848,74	903,58	6,5 %
T.N.-O.	621,18	903,58	45,5 %
Nt	950,86	928,52	-2,3 %
Canada	862,42	903,97	4,8 %

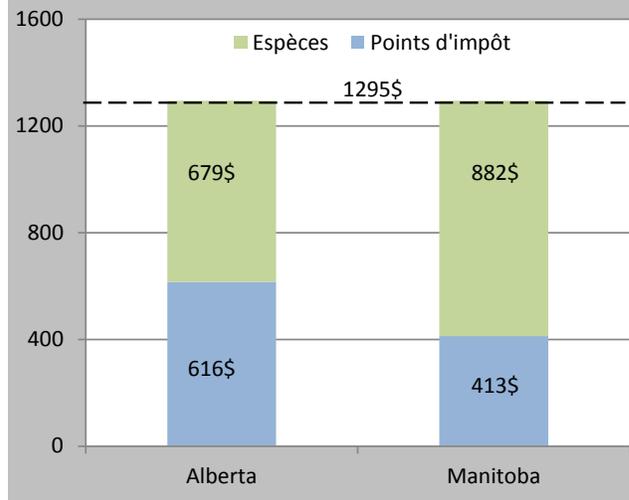
Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

⁵ Qui plus est, le budget de 2009 annonçait que toutes les provinces bénéficiant de la péréquation allaient toutes recevoir le même montant en espèce par habitant au titre du TCS.

Encadré 2-1 : Calcul des paiements en espèces au titre du TCS selon l'ancien régime

Avant que le paiement en espèces au titre du TCS ne soit réparti à raison d'un montant égal par habitant, c'était la somme égalisée des transferts de points d'impôt et de l'enveloppe en espèces au titre du TCS qui était répartie à raison d'un montant égal par habitant.

Étant donné que la valeur des transferts de points d'impôt dans les provinces bénéficiant de la péréquation était inférieure à ce que recevaient les provinces mieux nanties, elles devaient recevoir davantage en transferts en espèces au titre du TCS. C'est ce qu'illustre la figure 2-1 à l'aide des données de 2013-2014 pour l'Alberta et le Manitoba.



En vertu de l'ancien régime de TCS, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest recevaient beaucoup moins en transferts en espèces au titre du TCS que les autres provinces en raison de leurs solides assiettes d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés.⁶

Selon le nouveau régime de répartition, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest bénéficient des plus fortes hausses des versements en espèces au titre du

⁶ Il est intéressant de constater, à la lecture du tableau 2-2, que l'année 2013-2014 était particulière en ce que 3 des 4 provinces ne bénéficiant pas de péréquation, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador, ont reçu un montant par habitant au titre du TCS supérieur au montant reçu par les provinces bénéficiant de la péréquation. Cette situation s'est produite parce que leur valeur respective des points d'impôts utilisés dans le calcul du TCS était sous la moyenne nationale.

TCS pour 2014-2015 par rapport à l'exercice précédent. Cependant, étant donné que l'enveloppe des paiements en espèces au titre du TCS global est fixe, le fait que les transferts par habitant soient plus élevés pour l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest signifie que les autres provinces auront moins d'argent. C'est pour cette raison que l'augmentation des paiements de la plupart des autres provinces sera moindre.

Les paiements par habitant que recevront Terre-Neuve-et-Labrador et le Nunavut sont supérieurs à ceux des autres provinces du fait qu'ils bénéficient de la protection sur les transferts, qui garantit qu'à partir de 2014-2015 aucune province ne recevra de transferts en espèces au titre du TCS inférieurs à ceux qu'elle a reçus en 2013-2014⁷.

2.2 Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) est un transfert aux provinces visant à appuyer les services sociaux, l'apprentissage de la petite enfance et l'éducation postsecondaire. Le TCPS est fourni à raison d'un montant en espèces égal par habitant depuis 2007-2008.

Le tableau 2-3 ci-après indique les paiements aux provinces pour 2013-2014 et 2014-2015 à ce titre.

Comme le prévoit la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*⁸, les montants en espèces globaux au titre du TCPS augmenteront de 3,0 % entre 2013-2014 et 2014-2015. Chaque province recevra 354 \$ par habitant, soit 1,8 % de plus qu'en 2013-2014 (348 \$). Étant donné que la progression des montants par habitant est identique pour toutes les provinces, les écarts de taux de croissance provinciaux sont essentiellement attribuables à leur croissance démographique. C'est en Alberta que la croissance devrait être la plus forte (5,3 %) et en Nouvelle-Écosse, la plus lente (1,4 %).

⁷ Voir paragraphe 24.701(1.1) de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.

⁸ Voir alinéa 24.4(1)(a)(vii) de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.

Tableau 2-3

Paiements en espèces au titre du TCPS aux provinces et territoires, en millions de dollars

	2013-2014	2014-2015	Variation en %
T.-N.-L.	183,3	186,8	1,9 %
Î.-P.-É.	50,5	51,4	1,9 %
N.-É.	327,4	331,9	1,4 %
N.-B.	263,0	267,5	1,7 %
Qc	2 834,0	2 910,9	2,7 %
Ont.	4 704,4	4 834,7	2,8 %
Man.	439,6	453,2	3,1 %
Sask.	384,9	399,5	3,8 %
Alb.	1 395,7	1 470,2	5,3 %
C.-B.	1 592,3	1 634,3	2,6 %
Yn	12,7	13,1	3,0 %
T.N.-O	15,1	15,4	1,6 %
Nt	12,3	12,9	4,3 %
Canada	12 215,3	12 581,7	3,0 %

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

2.3 Péréquation et formule de financement des territoires

La péréquation et la formule de financement des territoires sont la concrétisation du principe constitutionnel canadien selon lequel tous les Canadiens doivent obtenir des niveaux de services publics raisonnablement comparables compte tenu d'un niveau d'imposition raisonnablement comparable^{9,10}.

Ces programmes sont gérés et financés entièrement par le gouvernement du Canada à même les recettes de l'État. Ils sont généralement assujettis à un examen d'ordre technique tous les cinq ans, mené en collaboration avec les administrations provinciales et territoriales. L'exercice 2014-2015 marque la première année de l'actuelle période quinquennale. La législation en vigueur expirera fin mars 2019.

⁹ Voir paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

¹⁰ La présente section ne porte que sur le programme de péréquation. Les paiements aux gouvernements territoriaux se fondent sur la formule de financement territorial, dont le fonctionnement est très différent de celui de la formule de financement de la péréquation. Les montants de la FFT ne sont présentés qu'à titre informatif.

Tableau 2-4

Paiements au titre de la péréquation et de la formule de financement territorial, en millions de dollars

	2013-2014	2014-2015	Variation en %
T.-N.-L.	0,0	0,0	-
Î.-P.-É.	339,5	359,8	6,0 %
N.-É.	1 457,9	1 619,5	11,1 %
N.-B.	1 513,1	1 666,0	10,1 %
Qc	7 833,0	9 285,7	18,5 %
Ont.	3 169,4	1 988,4	-37,3 %
Man.	1 792,3	1 749,9	-2,4 %
Sask.	0,0	0,0	-
Alb.	0,0	0,0	-
C.-B.	0,0	0,0	-
Yn	816,6	851,3	4,2 %
T.N.-O.	1 121,2	1 208,8	7,8 %
Nt	1 350,4	1 409,1	4,3 %

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

Le tableau 2.4 illustre l'ensemble des montants versés aux provinces et aux territoires pour 2013-2014 et 2014-2015. Le tableau 2-5 montre ces montants par habitant pour les mêmes années.

La formule utilisée pour calculer les montants à partir de 2014-2015 est légèrement différente de celle utilisée auparavant en raison de l'examen quinquennal. Les différences, de nature technique, ont été annoncées aux ministres des Finances des provinces et des territoires le 17 décembre 2012¹¹.

À la lumière de discussions avec Finances Canada, il est apparu que les modifications techniques apportées en 2014-2015 se sont chiffrées à 15 \$, au plus, par habitant, selon la situation particulière de chaque province.

Il convient de noter aux tableaux 2-4 et 2-5 le fort recul des paiements à l'Ontario et les hausses relativement marquées au Québec, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

Tableau 2-5

Paiements au titre de la péréquation et de la formule de financement territorial par habitant, en dollars

	2013-2014	2014-2015	Variation en %
T.-N.-L.	0,0	0,0	-
Î.-P.-É.	2 339,3	2 477,6	5,9 %
N.-É.	1 549,2	1 728,1	11,5 %
N.-B.	2 001,4	2 205,8	10,2 %
Qc	961,5	1 129,7	17,5 %
Ont.	234,4	145,7	-37,8 %
Man.	1 418,2	1 367,4	-3,6 %
Sask.	0,0	0,0	-
Alb.	0,0	0,0	-
C.-B.	0,0	0,0	-
Yn	22 369,6	23 052,7	3,1 %
T.N.-O.	25 803,6	27 878,5	8,0 %
Nt	38 074,6	38 797,0	1,9 %

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

Pour bien comprendre l'évolution des paiements au titre de la péréquation, il convient d'en suivre le mode de calcul qui comprend trois étapes. Tout d'abord, les droits des provinces sont calculés à l'aide d'une formule comportant des paramètres précis, à partir de données pour 2010-2011 (pondération de 25 %), 2011-2012 (25 %) et 2012-2013 (50 %). Ensuite, un plafond de capacité fiscale (PCF), dont l'intention est d'assurer l'équité du programme de péréquation, est appliqué. Enfin, les paiements sont rajustés pour que la progression de l'enveloppe de la péréquation ne dépasse pas la hausse du produit intérieur brut nominal.

Le tableau 2-6 illustre les paiements aux provinces pour 2014-2015 aux trois étapes. Les chiffres de la colonne 3 sont identiques à ceux présentés au tableau 2-4. Chaque étape est expliquée ci-après.

¹¹ Communiqué 2012-166 du ministère des Finances, consulté le 18 mars 2014.

Tableau 2-6

Paielements de péréquation, 2014-2015, en millions de dollars

	1 ^{re} étape (1)	PCF (2)	Croissance (3)	Δ (2)-(1)	Δ (3)-(2)
T.-N.-L.	463,7	0,0	0,0	-463,7	0,0
Î.-P.-É.	367,1	367,1	359,8	0,0	-7,2
N.-É.	1 740,6	1 667,0	1 619,5	-73,7	-47,5
N.-B.	1 704,0	1 704,0	1 666,0	0,0	-38,0
Qc	10 375,7	9 689,2	9 285,7	-686,5	-403,6
Ont.	2 657,4	2 657,4	1 988,4	0,0	-668,9
Man.	1 833,7	1 812,2	1 749,9	-21,5	-62,3
Sask.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alb.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C.-B.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Canada	19 142,2	17 896,8	16 669,3	-1 245,4	-1 227,6

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

2.3.1 Paiements calculés selon la formule

La première étape consiste à calculer les paiements aux provinces à l'aide de la formule fondée sur des paramètres précis présentée dans le budget de 2007¹² et qu'a recommandée le groupe d'experts indépendants sur la péréquation et la formule de financement des territoires dans son rapport final^{13, 14}.

Plus précisément, la capacité fiscale par habitant mesurée dans chaque province est comparée à une moyenne nationale. Les provinces dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne nationale reçoivent un paiement calculé par habitant qui les met au niveau de la moyenne nationale. Les provinces dont la capacité fiscale moyenne y est supérieure ne sont pas pénalisées. Deux calculs sont

produits : 1) les droits à péréquation lorsque la capacité fiscale ne tient pas compte des revenus provenant des ressources naturelles et 2) les droits à péréquation lorsque les capacités fiscales des provinces comprennent 50 % des revenus tirés des ressources naturelles. Le droit initial à la péréquation d'une province correspond au plus important des deux montants calculés.

Il est bon de noter que, à l'issue de la première étape, Terre-Neuve-et-Labrador aurait droit à un paiement de péréquation de 463,7 millions de dollars, car sa capacité fiscale moyenne hors ressources naturelles est inférieure à la moyenne, mais sa capacité fiscale dans le cas des revenus de ressources naturelles y est bien plus importante¹⁵. Par conséquent, sa capacité fiscale par habitant est au-dessus de la moyenne nationale si l'on inclut 50 % des revenus de ressources naturelles, mais cette capacité est inférieure à la moyenne nationale lorsque les revenus de ressources naturelles sont totalement exclus.

Pour l'Ontario, les droits à péréquation calculés à la première étape sont inférieurs de 21 % en 2014 à ce qu'ils étaient en 2013 (2 657,4 millions de dollars contre 3 373,6 millions), car la capacité fiscale mesurée par habitant de la province a affiché une solide progression par rapport aux autres provinces recevant de la péréquation.

2.3.2 Plafond de capacité fiscale

Le plafond de capacité fiscale (PCF), présenté avec la nouvelle formule de péréquation dans le budget de 2007, vise à assurer l'équité. Son objet est de faire en sorte qu'une province bénéficiant de la péréquation n'est pas mieux lotie, une fois les paiements de péréquation pris en compte, qu'une province n'en bénéficiant pas.

Un tel scénario pourrait se produire, puisque le fait d'exclure 50 % des revenus tirés des ressources naturelles diminue la capacité fiscale mesurée d'une

¹² Budget 2007, annexe 4, *Rétablir l'équilibre fiscal pour créer une fédération plus forte*.

¹³ 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*, mai 2006.

¹⁴ Depuis 2007, la formule a subi des changements d'ordre technique qui tiennent compte de l'amélioration des données et des choix d'imposition des provinces. Les principes sous-jacents demeurent toutefois inchangés.

¹⁵ En fait, les données de Finances Canada montrent que Terre-Neuve-et-Labrador dispose de la plus forte capacité fiscale par habitant tirée des ressources naturelles au pays, soit 4 890 \$. La Saskatchewan arrive bon deuxième, avec 2 516 \$.

province et fait augmenter les paiements de péréquation. Cependant, la capacité *effective* d'une province de générer des revenus tient compte de la totalité des revenus tirés de ressources naturelles (voir encadré 2-2)¹⁶.

La mesure utilisée pour déterminer le PCF dépend de la proportion de la population canadienne bénéficiant de péréquation (voir encadré 2-3). Actuellement, le PCF est défini comme étant la capacité fiscale par habitant moyenne après péréquation de l'ensemble des provinces qui bénéficient de la péréquation. Ceci signifie que la capacité fiscale totale par habitant après péréquation d'une province bénéficiaire ne peut excéder la moyenne des provinces bénéficiaires.

Encadré 2-2 : Mesurer la capacité fiscale

Pour calculer les droits en péréquation, le gouvernement fédéral compare une mesure de la capacité fiscale par habitant à la norme nationale.

Pour appliquer le PCF, il fait appel à une mesure différente, appelée *capacité fiscale totale par habitant après péréquation*, qui saisit mieux les revenus effectifs d'une province. Cette différence est illustrée ci-après :

Capacité fiscale pour la péréquation	Capacité fiscale pour le PCF *
Capacité fiscale hors ressources naturelles	Capacités fiscales hors ressources naturelles
+ capacité en tenant compte de 50 % des ressources	+ capacité en tenant compte de la totalité des ressources
	+ droit à péréquation avant PCF

*Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, la mesure du PCF comprend aussi les paiements compensatoires au compte des recettes extracôticières, qui ne sont pas abordés ici.

La mesure actuelle du PCF pénalise les provinces qui ont des capacités fiscales tirées de leurs ressources naturelles qui sont supérieures à la moyenne des provinces bénéficiaires, par habitant. Il s'agit de Terre-Neuve-et-Labrador, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba.

L'application du PCF porte le droit à péréquation de Terre-Neuve-et-Labrador à zéro. Le PCF réduit aussi

¹⁶ Budget de 2007, annexe 4, *Rétablir l'équilibre fiscal pour créer une fédération plus forte*.

les paiements de péréquation pour le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba (respectivement 86 \$, 78 \$ et 17 \$ par habitant).

2.3.3 Plafonnement de la croissance de l'enveloppe globale

En 2009-2010, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il lierait la croissance de l'enveloppe globale de péréquation à celle du produit intérieur brut (PIB)¹⁷. En gros, cette mesure réduit les risques financiers du gouvernement fédéral relativement au programme de péréquation.

Les perspectives de croissance de l'enveloppe globale de la péréquation sont fondées sur une moyenne mobile sur trois ans du produit intérieur brut (PIB) en termes nominaux. Le taux de croissance qui s'applique à l'enveloppe globale pour 2014-2015 suit le taux de croissance nominal du PIB pour les années 2012, 2013 et 2014.

Encadré 2-3 : Quel plafond de capacité fiscale assure l'équité?

Le PCF dépend de la portion de la population qui reçoit des paiements de péréquation¹⁸.

Lorsque les provinces bénéficiaires regroupent moins de 50 % de la population canadienne, le PCF est fonction de la capacité fiscale totale par habitant après péréquation de la province non bénéficiaire la moins bien nantie, soit ces dernières années l'Ontario.

Lorsque les provinces qui bénéficient de la péréquation regroupent plus de 50 % de la population canadienne, comme c'est actuellement le cas, le PCF est fonction de la capacité fiscale totale moyenne par habitant après péréquation des provinces bénéficiaires. Le changement dans la mesure du PCF a été annoncé en 2008¹⁹ et était justifié en ces termes :

« Jusqu'à présent, la capacité fiscale de la province non bénéficiaire la moins bien nantie servait de critère pour

¹⁷ Finances Canada, communiqué 2008-085 du 3 novembre 2008, *Les ministres des Finances du Canada se rencontrent pour discuter de la crise financière mondiale*, consulté le 29 mai 2014.

¹⁸ Voir article 3.4 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.

¹⁹ Finances Canada. *Protéger l'Avenir du Canada*, énoncé économique et financier, le 27 novembre 2008, p.58

assurer l'équité et la stabilité du programme. Comme l'Ontario sera pour la première fois bénéficiaire du programme en 2009-2010, il faut adopter un nouveau critère afin d'assurer l'équité du programme et de faire en sorte que les provinces continuent de tirer un avantage fiscal net réel de l'exploitation de leurs ressources. Ce critère correspondra à la capacité fiscale moyenne des provinces bénéficiaires, une fois les paiements de péréquation pris en compte. Ainsi, les provinces bénéficiaires pourront continuer à profiter des revenus qu'elles tirent de leurs ressources naturelles. »

Le facteur de croissance établi par Finances Canada pour 2014-2015 est de 3,5 %, ce qui fixe l'enveloppe de péréquation globale à 16,7 milliards de dollars²⁰. Comme l'illustre le tableau 2-6, les montants versés aux provinces après l'adoption du PCF étaient toujours de 17,9 milliards de dollars, soit quelque 1,3 milliard de dollars de plus que ce que prévoyait l'enveloppe (voir encadré 2-4).

Pour que le plafonnement de l'enveloppe soit respecté, le gouvernement fédéral a réduit de 50 \$ par habitant les paiements aux provinces.

Le tableau 2-6 montre que l'Ontario est la province la plus touchée par ce plafonnement, puisque la province recevra 668,9 millions de dollars de moins, soit environ 25 %, que ce qu'elle aurait reçu autrement. Pour toutes les autres provinces bénéficiaires, la réduction représente moins de 5 % du montant avant plafonnement.

2.4 Protection sur les transferts totaux

Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il fournirait à partir de 2010-2011 une protection sur les transferts totaux (PTT) aux provinces « pour les aider à relever des défis à court terme pendant qu'elles sortent de la récession²¹ ». Le dédommagement au titre de la PTT est versé à la discrétion du ministre des Finances.

L'objet de la PTT est de garantir qu'aucune province ne reçoit moins au cours d'un exercice donné au titre

de la péréquation, du CST, du TCPS et des paiements de PTT de l'année antérieure qu'elle n'a reçu au cours de l'exercice précédent.

Le gouvernement fédéral a versé entre 2010-2011 et 2013-2014 la somme totale de 2,21 milliards de dollars aux quatre provinces atlantiques, au Québec, au Manitoba et à la Saskatchewan. En 2014-2015, il a choisi de mettre un terme aux paiements de PTT.

Cette décision défavorise l'Ontario, qui aurait été le seul bénéficiaire de tels paiements en 2014-2015 : il aurait en effet reçu 640 millions de dollars de plus en paiements de transfert du gouvernement fédéral.

Encadré 2-4 : Plafonnement de la croissance : plafond ou plancher?

Un principe de base du programme de péréquation est que la péréquation progresse globalement au même rythme que la disparité fiscale entre les provinces.

Le facteur de progression de l'enveloppe globale de péréquation peut donc représenter un plafond pour les paiements de péréquation si les droits des provinces dans leur ensemble calculés à la première étape et le PCF sont plus élevés que le montant admissible pour les paiements de péréquation une fois le facteur de progression pris en compte. C'est la situation qui est la plus susceptible de se produire au cours des années à venir.

Toutefois, les disparités fiscales pourraient s'atténuer au point où les droits des provinces calculés à la première étape et le PCF seraient inférieurs au montant admissible pour les paiements de péréquation une fois le facteur de progression pris en compte.

Dans ce cas, le ministre pourrait choisir d'augmenter les paiements aux provinces²², de sorte que toute l'enveloppe de péréquation soit dépensée. Dans un tel cas, le facteur de progression ferait office de plancher.

Il convient de mentionner que l'existence d'une enveloppe fixe pour la péréquation constituait l'une des importantes pierres d'achoppement du programme de péréquation avant la réforme de 2007.

²⁰ L'enveloppe globale de péréquation pour 2013-2014 était de 16,105 milliards de dollars. Pour 2014-2015, elle s'établit comme suit : $16,105 \times 1,0350 = 16,669$ milliards de dollars.

²¹ Finances Canada, 18 décembre 2009, communiqué 2009-119, *L'aide accordée aux provinces et aux territoires par le gouvernement du Canada atteint un sommet inégalé*, consulté le 26 mai 2014.

²² Voir paragraphe 3.4 (8) de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.

3 Conception du programme de péréquation

Depuis sa création, le programme de péréquation a subi de nombreux changements. La formule présentée dans le budget de 2007 et les modifications apportées dans le budget de 2009 représentent la plus récente reformulation d'importance du programme.

Dans sa conception actuelle, le programme présente des caractéristiques qu'il convient de prendre en compte pour comprendre les droits à péréquation des provinces et les incitatifs économiques générés par le programme. Nous expliquons ci-après deux de ces importantes caractéristiques.

3.1 Effet d'appauvrissement du voisin

Le programme de péréquation est fondé sur la comparaison des capacités fiscales par habitant des provinces par rapport à une moyenne nationale. Par conséquent, il crée un effet d'externalité négative du fait que les décisions stratégiques d'une province peuvent influencer sur les droits à péréquation des autres. Cela est particulièrement vrai des provinces très peuplées, qui ont un poids considérable dans la moyenne nationale. Cette externalité négative est amplifiée par le plafonnement imposé en 2009 à l'enveloppe globale de la péréquation, car toute augmentation des montants versés à une province se fait au détriment des autres.

Le cas du Québec et de l'Ontario en 2014-2015 illustre cet effet involontaire d'appauvrissement de son voisin. Le montant par habitant de l'Ontario a chuté de 89 \$, soit de 37,8 %, par rapport à l'année précédente, tandis que celui du Québec a augmenté de 168 \$, soit de 17,5 % (voir tableau 2-5). La réduction subie par l'Ontario reflète en partie une croissance plus forte que prévu de sa capacité fiscale hors ressources naturelles.

Cependant, elle est également attribuable à la décision d'Hydro-Québec de fermer la centrale nucléaire de Gentilly-2 en 2012 plutôt que de la rénover. Cette fermeture faisait suite à une décision de gestion et ne reflétait pas la vigueur de l'assiette fiscale du Québec ou de l'Ontario. Il n'en demeure

pas moins qu'elle a eu pour effet de réduire de 298 millions de dollars les transferts à l'Ontario²³.

À l'aide de la démarche en trois étapes, il est possible d'illustrer l'incidence de la fermeture de Gentilly-2 sur les droits à péréquation de l'Ontario.

En raison de la fermeture de Gentilly-2 en 2012, Hydro-Québec a vu cette année-là ses profits baisser de 1,88 milliard de dollars²⁴. Étant donné que la *Loi sur Hydro-Québec* stipule que 75 % des profits nets de l'entreprise doivent être remis au gouvernement du Québec sous forme de dividendes²⁵, il y a eu une réduction ponctuelle de 1,41 milliard de dollars des dividendes versés au gouvernement provincial. Cette baisse a affaibli la capacité fiscale mesurée intégrant les ressources naturelles du Québec de 45 % pour 2012-2013, ce qui a fait reculer la norme nationale aux fins de la péréquation.

Le tableau 3-1 illustre le changement relatif à la première étape du calcul des droits à péréquation entre 2013-2014 et 2014-2015 pour le Québec et l'Ontario. Pour chaque province, la ligne *sans fermeture de Gentilly-2* montre les droits à la première étape lorsque l'on ne tient pas compte de cette fermeture dans les calculs. Ceci permet essentiellement de saisir l'effet du changement dans la vigueur relative des assiettes fiscales.

La seconde ligne montre le changement si l'on tient compte de la fermeture, comme cela était le cas dans les véritables calculs. La troisième ligne montre l'incidence marginale de la fermeture de l'usine nucléaire sur les droits par habitant de chaque province.

²³ Le budget ontarien de 2014 déposé le 1^{er} mai dernier énonce que la fermeture de Gentilly-2 a coûté 300 millions de dollars à l'Ontario. Voir le budget de 2014.

²⁴ Rapport annuel d'Hydro-Québec 2012, p. 3.

²⁵ La législation régissant Hydro-Québec stipule que les dividendes représentent 75 % du profit net de la compagnie sous réserve de certaines dispositions. *Loi sur Hydro-Québec*, article 15.2

Tableau 3-1

Changement des droits à péréquation, calcul de la première étape, dollars par habitant

	Ontario		
	2013-2014	2014-2015	Δ
Sans fermeture de Gentilly-2	255	210	-45
Calcul effectif	255	200	-55
Incidence			-10
	Québec		
	2013-2014	2014-2015	Δ
Sans fermeture de Gentilly-2	1 122	1 261	139
Calcul effectif	1 122	1 294	173
Incidence			34

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

On peut voir, à la lumière du tableau, que les droits par habitant de l'Ontario ont reculé de 55 \$ pour 2014-2015, dont 45 \$, ou 82 %, sont directement liés à la vigueur relative de l'économie de la province. Environ 10 \$, ou 18 %, sont liés à l'externalité négative de la formule utilisée pour la péréquation.

Pour le Québec, la faiblesse relative de l'assiette fiscale s'est traduite par une hausse des droits à péréquation par habitant de 139 \$, tandis que la fermeture de Gentilly-2 y a ajouté 34 \$.

L'Ontario et le Québec sont des provinces très peuplées, et l'impact de la fermeture au niveau global est important. Pour des raisons démographiques, la fermeture de Gentilly-2 a eu pour effet direct de diminuer les droits à péréquation de l'Ontario de 136,3 millions de dollars et d'augmenter ceux du Québec de 270 millions de dollars.

L'effet le plus net de la fermeture de Gentilly-2 sur les droits de l'Ontario n'est toutefois pas l'effet direct calculé à la première étape, mais provient du plafonnement de la croissance de l'enveloppe globale. C'est ce que montre le tableau 3-2.

Tableau 3-2

Réduction par habitant des droits à péréquation afin de respecter l'enveloppe, en dollars

	Toutes provinces bénéficiaires		
	2013-2014	2014-2015	Δ
Sans fermeture de Gentilly-2	-15	-38	-23
Calcul effectif	-15	-50	-35
Incidence			-12

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

Le tableau montre que, pour respecter les limites imposées par le plafonnement de la croissance de l'enveloppe de péréquation, les droits par habitant de chaque province bénéficiaire ont dû être diminués de 15 \$ en 2013-2014 et de 50 \$ en 2014-2015. Sur ces 50 \$, 12 sont liés directement à la fermeture de Gentilly-2.

Pour l'Ontario, cela représente un recul supplémentaire de 161,7 millions de dollars par rapport à ce qui se serait produit s'il n'y avait pas eu de fermeture. En effet, la fermeture de la centrale nucléaire accroît artificiellement les disparités fiscales interprovinciales. Parce que l'enveloppe globale est plafonnée, l'augmentation des droits du Québec doit être compensée par une réduction des droits des autres provinces.

3.2 Équité du PCF

Au moment de son annonce dans le budget de 2007, le plafond de capacité fiscale était décrit comme une mesure visant à assurer l'équité du programme de péréquation.

Dans un premier temps, le PCF devait garantir que la *capacité fiscale totale après péréquation* d'une province bénéficiaire n'excédait pas celle d'une province non bénéficiaire.

L'équité est certes un concept subjectif, mais l'on semble s'entendre sur le fait que les deniers du contribuable d'une province non bénéficiaire ne doivent pas servir à financer les paiements de péréquation des provinces qui se retrouveraient dans

une meilleure situation financière que la province non bénéficiaire.

Lorsque l'Ontario est devenue bénéficiaire en 2009-2010, le PCF a été remanié : alors qu'il représentait la capacité fiscale totale par habitant après péréquation de la province non bénéficiaire la moins nantie, le PCF est devenu la capacité fiscale totale moyenne par habitant après péréquation des provinces bénéficiaires.

En fait, le niveau du plafond a peu changé. Cependant, les provinces bénéficiaires qui disposent d'une capacité fiscale tirée des ressources naturelles relativement forte (Québec, Nouvelle-Écosse et Manitoba) sont traitées différemment des autres (Nouveau-Brunswick, Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard).

Pour comprendre cette différence de traitement, il faut se souvenir que, avec un taux d'inclusion de 50 % des revenus tirés des ressources naturelles, chaque nouveau dollar de revenus de ce type obtenu par une province bénéficiaire de la péréquation s'accompagnera d'une réduction des paiements de péréquation par suite de l'application de la formule à la première étape du calcul des droits de la province. En 2014-2015, cette réduction est d'environ 50 cents pour le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard. La réduction au Québec (38 cents) et en Ontario (31 cents) est plus faible car étant plus peuplées, la hausse des revenus provenant des ressources naturelles influence à la

hausse la moyenne nationale. Les provinces bénéficiaires sont donc avantagées en termes nets si elles exploitent davantage leurs ressources naturelles.

Cependant, dans le cadre de l'actuel PCF, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba, dont les revenus tirés des ressources naturelles par habitant dépassent la moyenne des provinces bénéficiaires, voient une partie additionnelle de leurs droits à péréquation récupérés en raison de l'application du plafond. Cette récupération ne s'applique pas au Nouveau-Brunswick, à l'Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard. C'est ce qu'explique l'annexe A à l'aide d'un exemple chiffré.

Par conséquent, certaines provinces bénéficiaires ont un avantage net inférieur si elles exploitent leurs ressources naturelles que les autres provinces bénéficiaires, bien qu'aucune d'entre elles ne soit mieux lotie, par habitant, que les provinces non bénéficiaires.

Cette différence de traitement pourrait être jugée injuste par les provinces relativement riches en ressources naturelles. Aux termes du PCF initial, toutes les provinces recevant de la péréquation bénéficiaient également d'une exploitation supplémentaire de leurs ressources naturelles.

Annexe A PCF et inégalité de traitement : un exemple

La présente annexe illustre, à l'aide de données sur le Nouveau-Brunswick et le Manitoba pour 2014-2015, comment l'actuel PCF avantage plus, en termes nets, une province bénéficiaire relativement pauvre en ressources qui exploite ses ressources naturelles (le Nouveau-Brunswick) qu'une province relativement riche en ressources (le Manitoba).

Il faut tout d'abord rappeler que le programme de péréquation a pour objectif d'amener les provinces bénéficiaires à une norme nationale de capacité fiscale par habitant. Pour 2014-2015, cette norme nationale est estimée à 7 900 \$ et sert à calculer les paiements des provinces à la première des trois étapes de l'approche.

C'est ce qu'illustre le tableau A-1.

Tableau A-1

Capacité fiscale par habitant après péréquation; le PCF est la moyenne des provinces bénéficiant de la péréquation

	Nouveau-Brunswick		Manitoba	
	Globalement	Capacité fiscale par habitant	Globalement	Capacité fiscale par habitant
1 ^{re} étape	1 703 975	7 900	1 833 746	7 900
PCF	1 703 975	7 900	1 812 207	7 882

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

Pour chaque province, la colonne *Globalement* montre le droit de chaque province (en milliers de dollars) après les calculs des deux premières étapes. La colonne *Capacité fiscale par habitant* est exprimée en dollars par province selon la définition du programme de péréquation (voir encadré 2-2).

Le tableau A-1 montre que, si le Nouveau-Brunswick et le Manitoba recevaient le montant calculé selon la formule de péréquation initiale (première étape), ils auraient tous deux une capacité fiscale par habitant égale à la norme nationale. Le PCF actuel abaisse la

capacité fiscale par habitant du Manitoba et ne modifie pas celle du Nouveau-Brunswick, bien que les deux provinces aient eu initialement des capacités fiscales par habitant inférieures à la norme nationale.

Il importe de noter que le Manitoba ne se trouve pas en meilleure posture, après péréquation, que la province non bénéficiaire la moins nantie, qui était en 2014-2015 la Colombie-Britannique (dont les données ne sont pas montrées). En un sens, le Manitoba est pénalisé par rapport au Nouveau-Brunswick, car ses revenus proviennent davantage des ressources naturelles.

Maintenant, voyons ce qui se produit si la capacité fiscale tirée des ressources naturelles du Nouveau-Brunswick augmentait de 10 % ou de 8,3 millions de dollars, en supposant que toutes les autres variables demeurent à leur niveau de 2014-2015. La norme nationale resterait essentiellement inchangée à 7 900 \$.

Le tableau A-2 illustre les paiements de péréquation du Nouveau-Brunswick et du Manitoba dans ce scénario.

Tableau A-2

Capacité fiscale par habitant; capacité fiscale tirée des ressources naturelles du Nouveau-Brunswick supérieure de 10 %

	Nouveau-Brunswick		Manitoba	
	Globalement	Capacité fiscale par habitant	Globalement	Capacité fiscale par habitant
1 ^{re} étape	1 699 919	7 900	1 833 895	7 900
PCF	1 699 919	7 900	1 812 567	7 883

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

Le tableau montre que, dans ce scénario, le Nouveau-Brunswick reçoit moins en paiements de péréquation globaux en raison de l'augmentation de ses revenus tirés des ressources naturelles. Étant

donné que la formule de péréquation ne tient compte que de 50 % de ces revenus, le Nouveau-Brunswick perd à peu près la moitié de l'augmentation des revenus tirés des ressources naturelles du fait que les paiements de péréquation sont plus bas. Toutefois, sa capacité fiscale par habitant après application du PCF demeure inchangée par rapport au scénario de base illustré au tableau A-1, car il demeure bénéficiaire de la péréquation.

Le tableau A-3 illustre les paiements de péréquation auxquels auraient droit le Nouveau-Brunswick et le Manitoba dans un scénario différent où la capacité fiscale tirée des ressources naturelles du Manitoba croît de 10 % (20 millions de dollars).

Une fois encore, la norme nationale demeure essentiellement inchangée, à 7 900 \$. Comme le Nouveau-Brunswick, le Manitoba voit ses paiements de péréquation reculer d'environ la moitié de l'augmentation de ses revenus tirés de ses ressources naturelles.

Cependant, l'application du PCF abaisse sa capacité fiscale par habitant de 7 \$ par rapport au scénario illustré au tableau A-1.

Tableau A-3

Capacité fiscale par habitant; capacité fiscale tirée des ressources naturelles du Manitoba supérieure de 10 %

	Nouveau-Brunswick		Manitoba	
	Globalement	Capacité fiscale par habitant	Globalement	Capacité fiscale par habitant
1 ^{re} étape	1 704 196	7 900	1 824 092	7 900
PCF	1 704 196	7 900	1 793 047	7 875

Sources : Finances Canada, calculs du DPB.

Cette nouvelle réduction diminue l'avantage que retire en termes nets le Manitoba d'une exploitation accrue de ressources naturelles par rapport au Nouveau-Brunswick, même si les deux provinces reçoivent des paiements de péréquation et ne sont pas mieux loties que la province non bénéficiaire la moins nanti. Tout ceci illustre la différence de traitement.