

Mars 2014

Note socio-économique

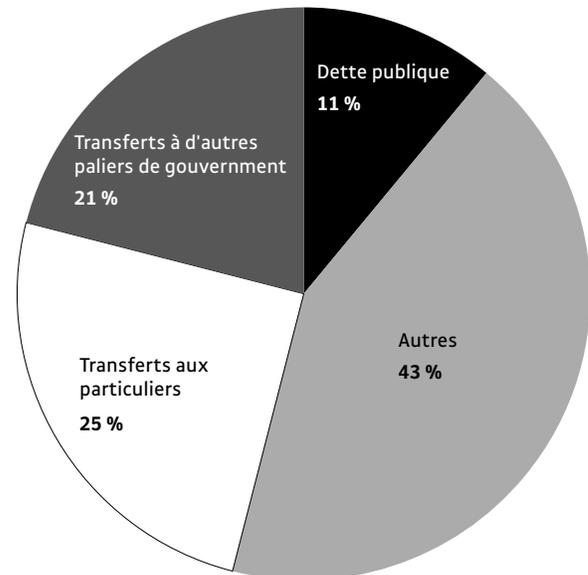
## Le Québec, dépendant de la péréquation ?

Le programme fédéral de péréquation se trouve souvent au centre des débats publics. Les différentes réformes l'entourant sont généralement l'occasion pour les provinces de faire la promotion auprès du gouvernement fédéral de projets les avantageant. Dans ce jeu d'influence, le Québec est souvent décrit comme l'enfant chéri de la péréquation. Dans cette note, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) étudie les fondements de la péréquation tout en évaluant l'importance réelle de ce programme pour les finances publiques des provinces canadiennes.

La question des transferts du gouvernement fédéral est centrale afin de bien comprendre les rapports qu'entretiennent les provinces avec Ottawa. Et pour cause : comme le montre le graphique 1, les transferts composent plus de 46 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral. Cela inclut tant les transferts aux individus (la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, l'assurance-emploi<sup>1</sup>, la prestation pour la garde universelle d'enfants, etc.) que ceux accordés aux provinces et territoires (le transfert canadien en matière de santé ou de programmes sociaux, la péréquation et la formule de financement des territoires).

Si l'ensemble des transferts aux autres ordres de gouvernement compte pour 21 % des charges totales du fédéral, le programme de péréquation de son côté s'élève à 5 %<sup>2</sup>, soit seulement le quart de ceux-ci. Alors, comment expliquer que le programme de péréquation soit si souvent objet de polémique ? Afin d'y voir plus clair, cette note présente un portrait en trois sections. La première se penchera sur l'historique de la mécanique du calcul et sur les aléas politiques auxquels le programme de péréquation est soumis ; la deuxième étudiera la place qu'occupe le Québec dans ce programme ; et, finalement, la troisième démontrera que les programmes sociaux québécois ne sont pas tributaires de la péréquation.

GRAPHIQUE 1 Répartition des dépenses du gouvernement fédéral (2013-2014), par secteur et en %



Source : Ministère des Finances du Canada.

### La politisation du programme de péréquation

Bien que le programme de péréquation n'ait été mis en place qu'en 1957, ses origines se trouvent dans les réflexions autour de la crise économique de 1929. L'importante baisse de revenus générée par la Grande Dépression a créé des difficultés pour certaines provinces (particulièrement l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba) de s'acquitter de leur obligation constitutionnelle en ce qui a trait au financement de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Cette situation a poussé le gouvernement canadien à mettre sur pied la Commission royale Rowell-Sirois<sup>3</sup>. Le rapport, publié en 1940, recommandera que le gouvernement canadien « verse directement des subventions aux provinces pour combler leur déficience fiscale<sup>4</sup> ». C'est à ce moment que l'esprit du programme est défini : Ottawa aura désormais le mandat de pallier les problèmes de revenus provinciaux pouvant être générés à la fois par les crises économiques et par les disparités du développement économique interprovincial. Le mandat de la politique de péréquation est formulé ainsi dans la *Loi constitutionnelle de 1982* :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables<sup>5</sup>.

Toutefois, cette inscription dans la Constitution ne définit que l'engagement de principe de la péréquation : ce que doit être un « revenu suffisant » n'y est pas établi. C'est là que peut entrer en scène le jeu politique entre les provinces et le gouvernement fédéral – bien que le gouvernement fédéral garde sa prérogative, au final, sur le mode de calcul qui sera appliqué. Les nombreuses réformes de la formule de péréquation depuis son instauration se déploient principalement selon deux aspects de la politique, à savoir quelle est la référence permettant de mesurer le « revenu suffisant » et quel poids doit être accordé aux ressources naturelles dans le calcul.

Le calcul de la péréquation diffère grandement du calcul des autres programmes de transferts aux provinces et territoires. On n'y prend pas en compte le niveau de richesse *per capita* de la province, mais on se base plutôt sur la *capacité fiscale* de celle-ci. La capacité fiscale « est défini[e] comme étant les revenus qu'une province obtiendrait [par habitant] si elle appliquait à ses assiettes fiscales<sup>6</sup> un taux de taxation moyen préétabli. Sommairement, on subdivise les sources de revenu potentiel d'une province en différentes assiettes fiscales, par exemple l'impôt des entreprises, les taxes sur l'essence, les impôts fonciers provincial et local... Ensuite, pour chacune de ces assiettes, on applique un taux d'imposition ou de taxation (nommé le régime fiscal représentatif, RFR) qui est le même pour toutes les provinces. La base sur laquelle est comptabilisée la moyenne du RFR a changé à plusieurs reprises au cours de l'histoire du programme : en 1957, la norme nationale était basée sur la moyenne des deux provinces les plus riches dans le but de rapprocher les provinces les plus pauvres au niveau des plus riches. De 1982 à 2007, la base se faisait sur la norme de cinq provinces (Saskatchewan, Manitoba, Colombie-Britannique, Québec et Ontario). Pendant cette période, les extrêmes de la distribution, donc les provinces les plus riches et les plus pauvres, sont retirés du calcul. En 2007, c'est la moyenne des 10 provinces qui sera réintroduite. On divise ensuite le montant obtenu pour chacune des assiettes fiscales par le nombre d'habitants, ce qui nous donne la capacité fiscale théorique par habitant de chacune d'entre elles, que l'on additionne par la suite pour obtenir la capacité fiscale sur laquelle repose le montant alloué en péréquation.

Comme il a été exposé, les bases de référence sur lesquelles s'appuie le calcul de la capacité fiscale, soit les taux moyens des 10 provinces appliqués à 33 assiettes fiscales, ne sont pas constantes dans l'application de la péréquation. Il y a des renégociations continues du programme. La méthode actuelle est en vigueur depuis 2007, à la suite du rapport de 2006 du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires<sup>7</sup>. En plus de recommander que la base du calcul de la capacité fiscale soit effectuée à partir des 10 provinces, le groupe d'experts a fait en sorte que les 33 assiettes fiscales<sup>8</sup> qui entrent dans le calcul de la péréquation soient regroupées en 5 grandes catégories : impôt sur le

revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés (publiques et privées), taxe de vente, impôt foncier et revenus des ressources naturelles. Bien que le calcul de la péréquation s'effectue toujours sur les 33 assiettes initiales, leur regroupement a pour but d'en faciliter la présentation.

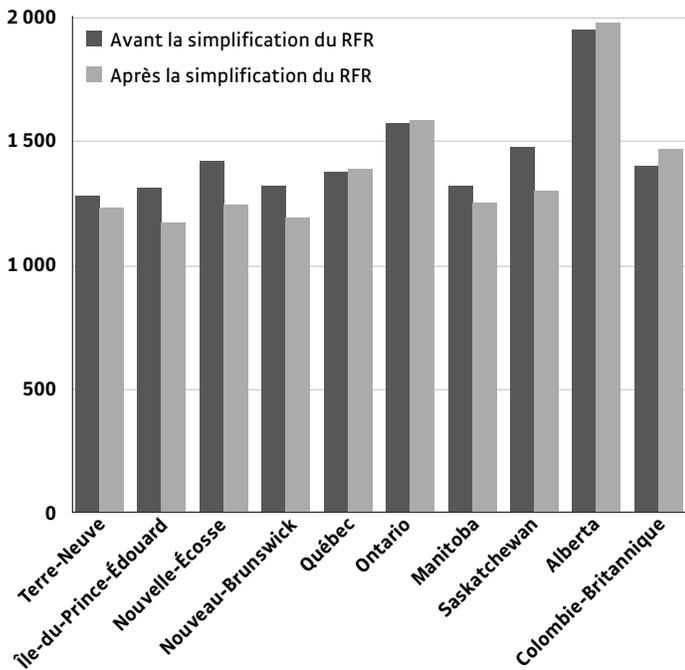
Le calcul de la péréquation tel que décrit précédemment s'applique à toutes les grandes assiettes fiscales à l'exception de celles concernant les ressources naturelles. Pour l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe de vente et l'impôt foncier, le calcul s'effectue sur le potentiel théorique de revenu si l'on appliquait le régime fiscal représentatif. Par contre, pour la grande assiette des ressources naturelles (qui comporte à elle seule 14 des 33 assiettes), le calcul s'effectue plutôt sur les revenus réellement obtenus. L'ajout d'une assiette fiscale pour les ressources naturelles ne s'effectue toutefois qu'en 1962. La proportion du revenu de la péréquation provenant des ressources naturelles a grandement fluctué dans l'histoire du programme, variant de 0 % à 100 %. Aujourd'hui, ce taux se situe à 50 %.

Ce qu'expose ce résumé de l'histoire et du calcul de la péréquation, c'est la possibilité permanente de modifications au calcul qui aura évidemment un impact sur les sommes allouées. Maintenant, nous vous présentons trois exemples de changement au calcul qui ont eu des effets d'inégalité face à la péréquation : le premier traite des modifications apportées en 2007 sur les plus petites assiettes fiscales qui ne sont pas liées à l'assiette des ressources naturelles, ensuite nous exposons les ententes spécifiques sur l'exploitation des ressources extracôtières et, pour terminer, le calcul des revenus des sociétés d'État Hydro One et Hydro-Québec.

La simplification des assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles recommandée par le Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires va diminuer la capacité fiscale de la majorité des provinces (graphique 2). Bien que la capacité fiscale par habitant reste stable pour le Québec et l'Ontario avec cette modification, toutes les autres provinces (Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Manitoba) recevant des transferts de péréquation voient leur capacité fiscale diminuer d'environ 10 %. Sous couvert d'une simplification du calcul de la péréquation, l'on observe une diminution des montants qui devront être alloués en péréquation pour certaines provinces.

Cependant, c'est principalement au niveau de la grande assiette des ressources naturelles (qui inclut aujourd'hui 14 assiettes) que les modifications sur le calcul sont les plus litigieuses. Le pourcentage sur lequel repose le calcul a une incidence puisqu'il est calculé sur les revenus effectivement perçus par l'administration provinciale dans le secteur des ressources naturelles. Il existe par contre des ententes particulières qui auront des incidences sur le droit aux transferts de la péréquation. Notons par exemple le cas particulier des ententes sur les ressources extracôtières. Selon cet accord, la

**GRAPHIQUE 2** Capacité fiscale des 15 petites assiettes fiscales non liées aux ressources naturelles avant et après la simplification du Régime fiscal représentatif (RFR) (moyenne pondérée, 2003-2004 à 2005-2006, en \$ par habitant)



Source : Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, Annexe 4.

Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve retirent une partie des revenus de l'exploitation du pétrole pour le calcul de la péréquation. Pour la Nouvelle-Écosse, l'entente aura été en vigueur de 1986 jusqu'au milieu des années 2000. Elle sera ensuite renouvelée conditionnellement en 2005, la condition stipule que l'entente sera maintenue jusqu'en 2020 à moins que la dette nette par habitant de la Nouvelle-Écosse devienne inférieure à celle d'au moins quatre autres provinces<sup>9</sup>. Pour Terre-Neuve, l'accord signé en 1985 s'est terminé en 2011 et n'a pas été renouvelé. Ces deux exemples illustrent la possibilité pour le gouvernement fédéral de moduler ou de créer des programmes parallèles qui auront un impact sur le calcul de péréquation pour certaines provinces spécifiques.

Il est possible également pour le gouvernement de modifier les paramètres d'une assiette fiscale en déplaçant des sources de revenus d'une assiette à une autre. Par exemple, depuis 2009, les redevances versées par Hydro One au gouvernement ontarien sont considérées par le gouvernement fédéral comme faisant partie de l'assiette de l'impôt des sociétés plutôt que celle des ressources naturelles, une modification qui ne fut pas appliquée à celles qu'Hydro-Québec verse à Québec. Cette décision s'établissait sur le fait qu'une partie importante des activités d'Hydro One consistait au transport et non à la production. Dans une lettre à l'intention du

ministre des Finances du Canada, Jim Flaherty, Monique Jérôme-Forget, alors ministre des Finances du Québec, a souligné l'iniquité du traitement pour le Québec qui verrait ses revenus de péréquation augmenter de 250 M\$ si un traitement similaire était octroyé à Hydro-Québec<sup>10</sup>. La correction a été apportée trois mois plus tard par le gouvernement fédéral, mais pas sans un débat entre les deux paliers de gouvernement qui s'est effectué dans les médias.

## Programme de péréquation : quelle place occupe le Québec ?

Le Québec a touché, pour l'année fiscale 2013-2014, 7,8 G\$ par le biais de la péréquation<sup>11</sup>, ce qui représente près de la moitié de l'ensemble des montants de péréquation accordés. À première vue, il semble donc justifié de présenter le Québec comme étant la province qui bénéficie le plus de ce programme<sup>12</sup>. Le tableau 1 trace le portrait de ce regard qui se base uniquement sur les montants absolus.

**TABEAU 1** Montants (en M\$) du programme de péréquation par province bénéficiaire (2013-2014)

	Montant	Proportion du total
Québec	7 833	48,6 %
Ontario	3 169	19,7 %
Manitoba	1 792	11,1 %
Nouveau-Brunswick	1 513	9,4 %
Nouvelle-Écosse	1 458	9,1 %
Île-du-Prince-Édouard	340	2,1 %

Source : Ministère des Finances du Canada, calculs de l'auteur.

L'utilisation du montant total ne prend pas en compte les objectifs mêmes du programme de péréquation, soit le calcul de la capacité fiscale des provinces *par habitant*. Ainsi, l'allocation à laquelle chaque province a droit est toujours calculée à partir de sa population<sup>13</sup>.

En 2011-2012<sup>14</sup>, la moyenne par habitant des assiettes fiscales des 10 provinces – donc la donnée de base servant au calcul de la péréquation – était de 7 436 \$<sup>15</sup>. En d'autres mots, au Canada, les gouvernements provinciaux devraient recevoir des revenus de taxes et d'impôts équivalents à 7 436 \$ par habitant. En appliquant les taux moyens des 10 provinces au Québec, la province obtiendrait des revenus de 6 088 \$ par habitant. L'écart théorique à combler afin de normaliser l'assiette fiscale québécoise à la moyenne des 10 provinces est donc de 1 348 \$ par habitant. C'est ce montant qui est pris en charge par le programme de péréquation, mais comme il a été démontré dans la section sur

le calcul de la péréquation, la question des ressources naturelles fera en sorte que les revenus réellement perçus dans cette assiette fiscale (par l'entremise d'Hydro-Québec par exemple) seront plus bas que ce qui a été calculé au niveau théorique. Ainsi, si le manque à gagner théorique du Québec pour rejoindre la moyenne du Canada est de 1 348 \$ par habitant, il n'a toutefois reçu que 984 \$ pour l'année 2011-2012, puisqu'une partie des sommes obtenues de l'exploitation des ressources naturelles a été déduite. Le total de la péréquation versée est ensuite la multiplication de ce montant par le nombre total d'habitants au Québec, ce qui donne 7 639 M\$ reçus par Québec en 2011-2012.

**TABLEAU 2 Comparaison des montants de péréquation par habitant (2013-2014)**

	Péréquation par habitant
Île-du-Prince-Édouard	2 343 \$
Nouveau-Brunswick	2 001 \$
Nouvelle-Écosse	1 549 \$
Manitoba	1 418 \$
Québec	961 \$
Ontario	234 \$

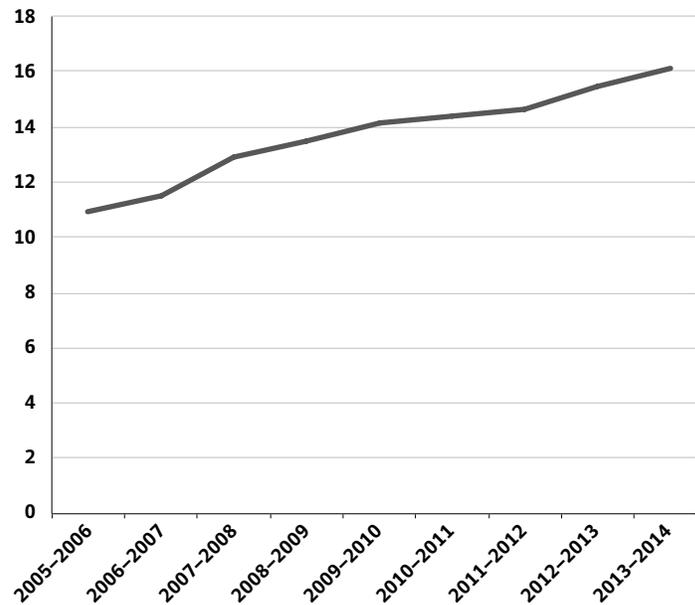
Source : Ministère des Finances du Canada, calculs de l'auteur.

Si nous analysons la distribution de la péréquation par habitant, la place qu'occupe le Québec est tout autre (tableau 2). En 2013-2014, le Québec a reçu 961 \$ par habitant. On y constate aussi que l'Île-du-Prince-Édouard est la province qui en reçoit le plus. Le Québec se retrouve en avant-dernière position, suivi seulement par l'Ontario qui a fait son entrée dans le groupe des provinces bénéficiaires en 2009. Cette nouveauté, soit le début du paiement de la péréquation à l'Ontario, expose la sensibilité du programme aux transformations des dynamiques économiques. En effet, le déclin du secteur manufacturier ontarien explique en grande partie cette nouvelle réalité<sup>16</sup>.

Le montant total consacré au programme de péréquation croît au même rythme que le produit intérieur brut (PIB)<sup>17</sup>. Cela explique que le montant global consacré par le gouvernement fédéral au programme de péréquation suit une courbe croissante, même lorsque calculé en dollars constants (graphique 3).

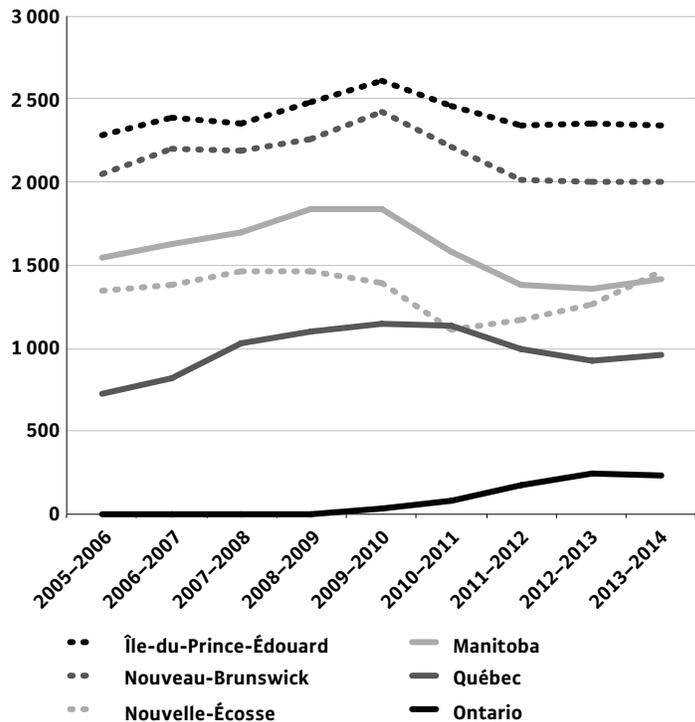
À l'inverse de la tendance globale, les montants de péréquation reçus par le Québec tendent à diminuer depuis 2010. Le graphique 4 expose cette tendance. Ainsi, malgré une légère hausse pour 2013-2014, le Québec se maintient en dessous des pointes qu'il a connues pendant la crise économique de 2008. Ce n'est pas le cas pour la Nouvelle-Écosse. L'Ontario continue à percevoir des montants plus importants année après année depuis 2009, mais demeure la province qui reçoit le moins par habitant parmi toutes celles qui sont bénéficiaires.

**GRAPHIQUE 3 Évolution en dollars constants (2013) des montants (en M\$) du programme de péréquation**



Source : Ministère des Finances du Canada, calculs de l'auteur.

**GRAPHIQUE 4 Évolution en dollars constants (2013) des montants de la péréquation par habitant pour le Québec**



Source : Ministère des Finances du Canada, calculs de l'auteur.

## Le gouvernement fédéral finance-t-il les services sociaux québécois ?

Il y a dans la présentation du programme de péréquation une tendance à effectuer une catégorisation des provinces. Il y aurait d'un côté les provinces riches qui ne reçoivent jamais de transferts de péréquation et, de l'autre côté, les provinces pauvres qui reçoivent systématiquement des transferts. Si l'Alberta est la représentante emblématique du premier groupe, les provinces maritimes et le Québec entrent dans la deuxième catégorie. La question se pose alors : si le Québec est bénéficiaire de la péréquation comme province pauvre, est-ce que le Québec se paie des programmes sociaux au-dessus de ses moyens ? Le choix des programmes sociaux est un choix politique qui incombe aux provinces et ils sont financés à même les impôts et taxes prélevés dans la province. Lorsque les modes d'application de la péréquation, de l'ensemble des transferts fédéraux et des dépenses du Québec selon le PIB et les dépenses par habitant sont étudiés, cette affirmation s'avère invalide.

Comme il a été présenté précédemment, le calcul des montants de la péréquation ne s'effectue pas sur les revenus réels des taxes et impôts (sauf pour les ressources naturelles), pas plus que sur les besoins qui sont générés par les choix de dépenses d'une province. En 2011-2012, le Québec recevait 984 \$ par habitant puisque sa capacité fiscale était de 6 088 \$ et que la moyenne des provinces était de 7 436 \$. Mais dans la réalité, les revenus perçus par habitant au Québec étaient de 7 536 \$<sup>18</sup>. Autrement dit, les revenus perçus par le gouvernement du Québec dépassaient la moyenne des revenus perçus par les neuf autres provinces. Si le Québec optait pour un régime fiscal au taux similaire à celui de l'Alberta, c'est-à-dire l'abolition de la taxe de vente et une diminution drastique de l'imposition sur les revenus, le Québec ne verrait aucune différence dans son transfert de péréquation. Par conséquent, on ne peut prétendre qu'un gouvernement provincial peut jouer sur ses sources de revenus afin de maintenir ou augmenter les montants de péréquation, et ainsi financer ses programmes sociaux. Et si le Québec s'empêchait de développer ses ressources pétrolières pour s'assurer de maintenir le transfert de péréquation ? En effet, si pour certains il était possible de faire abstraction des impacts néfastes au niveau environnemental<sup>19</sup> du développement de l'industrie pétrolière et d'essayer de l'utiliser pour dynamiser le développement économique du Québec<sup>20</sup>, il serait tout de même impossible que la province développe suffisamment l'exploitation des puits du territoire à un niveau tel que ses revenus dépassent les transferts de péréquation. Présentement, le gouvernement du Québec perçoit 3 G\$ grâce aux ressources naturelles. Pour annuler le montant reçu de la péréquation, il faudrait, avec la formule actuelle de 50 %, une augmentation de

ses revenus des ressources naturelles de l'ordre de 14 G\$. À titre d'exemple, l'Alberta a obtenu en moyenne, entre 2007 et 2012, 12 G\$ annuellement<sup>21</sup>. Un tel développement est impossible avec les ressources disponibles sur le territoire québécois et encore plus insoutenable au niveau environnemental.

Mais est-ce que le montant de la péréquation et, plus largement, les montants de tous les transferts sont vraiment utilisés par le Québec pour mettre en place des politiques de dépenses qui seraient au-delà de ce qu'il peut se permettre sans l'aide du gouvernement fédéral ? Il est vrai qu'en comparaison avec la taille de son économie, le Québec a de plus grosses dépenses publiques que les autres provinces canadiennes. En effet, en 2009<sup>22</sup>, les dépenses des administrations provinciale et municipales représentaient 35 % du PIB du Québec. En moyenne, cette proportion était de 25 % dans le reste du Canada. C'est donc 30 G\$ de plus dépensés par le Québec par année pour ses services publics, mais aussi pour payer les intérêts de sa dette, le salaire des employé·e·s de l'État, etc. Cependant, pour financer ces projets, il perçoit des revenus autonomes (par les impôts, taxes et sociétés d'État) plus grands que les autres provinces (27 % de son PIB comparé à 21 % ailleurs).

S'il est vrai de dire que les transferts fédéraux, dont fait partie la péréquation, participent à financer les services publics québécois, peut-on en calculer la proportion ? Le tableau 3 permet de voir quelle est la proportion de l'ensemble des transferts fédéraux que reçoit chaque province.

**TABEAU 3** Proportion de l'ensemble des transferts selon les revenus de chacune des provinces (2009)

Province	Proportion des transferts
Île-du-Prince-Édouard	33 %
Nouvelle-Écosse	32 %
Nouveau-Brunswick	31 %
Québec	25 %
Manitoba	24 %
Ontario	17 %
Colombie-Britannique	13 %
Saskatchewan	12 %
Alberta	11 %
Terre-Neuve-et-Labrador	9 %

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 385-0001, calculs de l'auteur.

Le Québec reçoit-il une juste part ? Tout dépend des critères utilisés pour déterminer ce qui est « juste » ou non. Le Québec reçoit 26 % des transferts fédéraux totaux. Sa population représente 23 % de la population canadienne, son économie représente 19 % de l'économie totale du Canada. Dans les deux cas, le Québec recevrait donc un peu plus que sa part des transferts fédéraux. Le tableau 4 présente la différence entre les transferts réellement reçus en 2009 et ceux qu'il aurait dû recevoir s'ils étaient proportionnels à la taille de sa population ou à celle de son économie.

**TABLEAU 4** Différence entre les transferts fédéraux reçus par le Québec et ceux qu'il recevrait s'ils étaient proportionnels à la taille de la population ou de l'économie (2009)

	Part des transferts fédéraux	Montant (G\$)	Différence
Situation actuelle	26 %	16,2	-
Si proportionnels à la population	23 %	14,4	1,8
Si proportionnels au PIB	19 %	12,4	3,8

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 385-0001, 384-0002 et 109-5325, calculs de l'auteur.

Donc, grâce au surplus de transferts fédéraux qu'il reçoit, le Québec perçoit de 1,8 G\$ à 3,8 G\$ de plus. Cela représente entre 2,1 % et 4,5 % des recettes totales de l'État québécois. Si on le compare aux 30 G\$ de dépenses supplémentaires du Québec, ce surplus de transferts fédéraux représente entre 12,4 % et 5,8 % du montant que nous investissons en services publics. Comme la péréquation représente 51 % des transferts fédéraux reçus par le Québec, son rôle dans le financement des services publics que le Québec se paierait « en trop » varie entre 6,4 % et 3 %.

Peut-on dire, dans ce contexte, que les généreux services publics du Québec sont payés par les contribuables des provinces les plus riches du Canada ? Si une partie l'est en effet, elle est fort modeste. Du budget total de plus de 20 G\$ du Québec, la part reçue du gouvernement fédéral représente entre 1,8 et 3,8 G\$.

L'existence de services publics plus « généreux » au Québec est donc d'abord et avant tout le résultat des revenus autonomes que le gouvernement du Québec perçoit. Le Québec a également fait le choix politique d'allouer des montants plus importants à des programmes dits sociaux que d'autres provinces canadiennes. Si on observe l'ensemble des dépenses par habitant pour le Québec au tableau 5, on peut voir qu'en 2009, le Québec dépensait 13 571 \$ par habitant, ce qui est légèrement au-dessus de la moyenne canadienne de 12 771 \$. Par contre, limiter l'analyse au montant global des dépenses n'explique pas les choix politiques faits par l'administration : il faut aussi considérer dans quels secteurs il est dépensé. Le secteur le plus important dans toutes les provinces est celui de la santé et des services sociaux. C'est aussi

dans ce secteur que se retrouve la majorité des programmes dits sociaux. Il est vrai, au regard du tableau 6, que le Québec est celui qui dépense le plus dans ce poste budgétaire, à savoir 6 023 \$ par habitant, comparativement à une moyenne des provinces de

**TABLEAU 5** Comparaison des provinces selon les dépenses par habitant (2009)

Province	Dépense par habitant
Saskatchewan	13 875,07 \$
Terre-Neuve-et-Labrador	13 813,05 \$
Québec	13 571,00 \$
Alberta	13 399,96 \$
Nouveau-Brunswick	12 503,62 \$
Manitoba	12 323,38 \$
Nouvelle-Écosse	11 953,59 \$
Île-du-Prince-Édouard	11 810,05 \$
Colombie-Britannique	11 696,88 \$
Ontario	11 255,37 \$
Moyenne canadienne	12 771,84 \$

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 385-0001, calculs de l'auteur.

**TABLEAU 6** Comparaison des provinces selon les dépenses par habitant en santé et services sociaux (2009)

Province	Dépense par habitant	Pourcentage des dépenses
Alberta	5 028,42 \$	37,5 %
Colombie-Britannique	5 039,38 \$	43,1 %
Île-du-Prince-Édouard	4 383,77 \$	37,1 %
Manitoba	5 225,44 \$	42,4 %
Nouveau-Brunswick	5 517,44 \$	44,1 %
Nouvelle-Écosse	4 780,80 \$	40,0 %
Ontario	5 004,02 \$	44,5 %
Québec	6 023,54 \$	45,7 %
Saskatchewan	5 158,72 \$	37,2 %
Terre-Neuve-et-Labrador	5 792,13 \$	41,9 %
Moyenne des provinces	5 213,37 \$	41,4 %

Source : Statistique Canada, CANSIM, tableau 385-0001, calculs de l'auteur.

5 213 \$. Cela représente 45,7 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement du Québec. Cette proportion est légèrement plus élevée qu'en Ontario (44,5 %), qu'au Nouveau-Brunswick (44,1 %) ou qu'en Colombie-Britannique (43,1 %). C'est donc ce choix de mobiliser plus d'argent, tant en absolu qu'en proportion, qui explique que le Québec offre plus de programmes sociaux.

## Conclusion

Comme il a été démontré dans cette note, le programme de transfert de péréquation, bien que son statut soit constitutionnel, est soumis aux mêmes dynamiques que n'importe quelle politique publique fédérale. Les nombreuses reformulations du calcul de la péréquation depuis la mise en place du programme démontrent que les changements du calcul peuvent avantager certaines provinces au détriment d'autres. C'est principalement au niveau de l'assiette fiscale des ressources naturelles que se produisent le plus de débats entre les provinces. De plus, avancer que le Québec est le plus grand bénéficiaire de la péréquation démontre une incompréhension du calcul sur lequel est fondé le programme. Puisque l'allocation des montants des transferts de péréquation est définie par habitant, c'est ce montant qu'il faut considérer pour comprendre l'apport de ce transfert pour le Québec comparativement aux autres provinces. Le Québec se retrouve plutôt à l'avant-dernier rang des provinces bénéficiaires lorsqu'on observe les montants par habitant. De plus, lorsqu'on étudie la proportion réelle des transferts de péréquation sur les revenus et dépenses du Québec, l'on observe que la péréquation ne paierait qu'environ 3 % à 6 % de l'ensemble de ses dépenses. Il a aussi été démontré que le Québec ne vit pas aux crochets des provinces riches, puisqu'une telle affirmation ne tient pas compte de la distinction entre le potentiel théorique de la capacité fiscale du Québec et les revenus vraiment perçus qui, eux, sont plus élevés que la moyenne des revenus du reste des provinces. Le montant plus élevé des revenus du Québec comparativement à la moyenne canadienne est le choix politique du Québec de dépenser plus que la moyenne des autres provinces dans le secteur de la santé et des services sociaux, ce qui explique que le Québec a plus de programmes sociaux que d'autres provinces. C'est donc les décisions politiques au niveau provincial qui explique ses programmes sociaux et non le programme de péréquation.

**Francis Fortier, chercheur à l'IRIS**

## Note de fin de document

- 1 Bien que le régime d'assurance-emploi soit un programme provenant de la cotisation même des travailleurs et travailleuses, celui-ci est considéré comme un transfert par le gouvernement du Canada.

- 2 MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *À quoi servent vos impôts, 2011-2012*, p. 3, [www.fin.gc.ca/tax-impot/2012/2012-fra.pdf](http://www.fin.gc.ca/tax-impot/2012/2012-fra.pdf).
- 3 Jean-Thomas BERNARD, *Le programme de péréquation, fondements, réalisations et défis*, Département de science économique, Université d'Ottawa, décembre 2012, p. 5.
- 4 *Ibid.*
- 5 *Loi constitutionnelle de 1982*, paragraphe 36 (2), <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-16.html#h-53>.
- 6 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2011-2012 : Le point sur les transferts fédéraux*, 2011, p. A5, [www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2011-2012/fr/documents/TransfertsFederaux.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2011-2012/fr/documents/TransfertsFederaux.pdf).
- 7 GROUPE D'EXPERTS SUR LA PÉRÉQUATION ET LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES, *Rapport de la péréquation*, mai 2006, [www.eqtf-pfft.ca/epreports/EQ\\_Report\\_f.pdf](http://www.eqtf-pfft.ca/epreports/EQ_Report_f.pdf).
- 8 À sa mise en place, le programme de péréquation n'en comportait que trois. L'ajout d'assiettes fiscales vise à établir une plus grande équité de calcul entre les provinces et à couvrir l'ensemble des sources de revenus d'une administration provinciale.
- 9 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. A15.
- 10 Monique JÉRÔME-FORGET, *Changements apportés à la péréquation*, janvier 2009, [www.finances.gouv.qc.ca/documents/communiqués/fr/COMFR\\_20090122-ann.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/communiqués/fr/COMFR_20090122-ann.pdf).
- 11 MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Soutien fédéral aux provinces et aux territoires*, [www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp](http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp).
- 12 WILDROSE, *Federal Relations*, [www.wildrose.ca/policy-text/federal-relations](http://www.wildrose.ca/policy-text/federal-relations).
- 13 MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Programme de péréquation*, [www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp](http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp).
- 14 Pour la démonstration, nous avons utilisé les données de 2011-2012, puisque ce sont les données les plus récentes disponibles en ce qui concerne les différentes charges fiscales.
- 15 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. A8.
- 16 Jean-Thomas BERNARD, *op. cit.*, p. 8.
- 17 *Ibid.*, p. 13.
- 18 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. A8.
- 19 Voir : Renaud GIGNAC, *Le budget carbone du Québec*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), décembre 2013, [www.iris-recherche.qc.ca/publications/budgetcarbone](http://www.iris-recherche.qc.ca/publications/budgetcarbone) ; Renaud GIGNAC et Bertrand SCHEPPER, *Consultations particulières sur le projet de renversement vers l'est du flux de l'oléoduc 9B d'Enbridge*, IRIS, décembre 2013, [www.iris-recherche.qc.ca/publications/memoire-enbridge](http://www.iris-recherche.qc.ca/publications/memoire-enbridge).
- 20 Youri CHASSIN, *Péréquation : pour une formule qui incite davantage au développement des ressources naturelles*, Institut économique de Montréal (IEDM), mai 2012, [www.iedm.org/fr/38934-perequation-pour-une-formule-qui-incite-davantage-au-developpement-des-ressources-naturelles](http://www.iedm.org/fr/38934-perequation-pour-une-formule-qui-incite-davantage-au-developpement-des-ressources-naturelles).
- 21 MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. A17.
- 22 Concernant les revenus et dépenses des administrations provinciales, les données les plus récentes produites par Statistique Canada datent de 2009. Nous reprenons donc dans cette note ces données, qui représentent la source la plus fiable.

# IRIS

**Institut de recherche  
et d'informations  
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur·e·s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques  
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7  
514 789 2409 · [www.iris-recherche.qc.ca](http://www.iris-recherche.qc.ca)

**ISBN 978-2-923011-43-1**