



L'art de l'impossible

Fédéralisme fiscal et équilibre fiscal au Canada

Hugh Mackenzie

SI LES SIX PREMIERS MOIS de l'année donnent le ton, 2006 sera l'année du déséquilibre fiscal au Canada. Les poids lourds provinciaux donnent de la voix. La campagne de Dalton McGuinty, qui repose sur le trou de 23 milliards de dollars, fonce de l'avant. La définition que donne le Québec du déséquilibre fiscal a servi à répétition de thème aux fréquentes réunions qu'a eues le premier ministre Jean Charest avec le premier ministre Harper. Quand à Ralph Klein, on peut compter sur lui pour qu'il enflamme la rhétorique — de côtés opposés — chaque fois que quiconque souffle le mot « ressources » pendant le débat sur la péréquation.

Le débat ne manque pas de tiers secourables. Le Conseil canadien des chefs d'entreprise, le Conseil de la fédération et le groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires ont tous apporté leur pierre à l'édifice en présentant des rapports portant sur la question.

Sur cette toile de fond très agitée vient se superposer un gouvernement fédéral conservateur

minoritaire pour lequel la question du déséquilibre fiscal peut être l'une des clés qui lui permettra de gagner les sièges supplémentaires dont il a besoin pour obtenir la majorité.

L'objet de ce document est de rendre ce débat surchauffé et souvent fallacieux encore plus confus en présentant quelques faits; pour ce faire, il examine des données qui décrivent le développement et le financement des services publics au Canada. Faisant appel aux données des comptes nationaux de Statistiques Canada, il piste les mesures clés en matière de recettes et de dépenses publiques aux trois paliers du gouvernement exprimées en tant que part de l'économie totale (PIB).

Dans le cadre de cette exploration, il dévoile de fausses idées cruciales au sujet du développement de l'économie publique canadienne, fausses idées qui nous amènent à éluder les vrais problèmes.

L'on croit communément que le gouvernement fédéral était le principal responsable du développement de l'économie publique canadienne mod-

erne par l'exercice du pouvoir fédéral d'application des fonds dans les secteurs de compétence provinciale.

Cependant, comme le montrent les données du graphique 1, si la croissance des transferts du gouvernement fédéral ont pu servir de catalyseur à l'augmentation des dépenses des gouvernements provinciaux, le principal moteur de la croissance de l'économie publique canadienne, du milieu des années 1960 jusqu'à son point culminant au début des années 1990, fut que les gouvernements provinciaux étaient disposés à taxer leurs propres citoyens afin de payer pour les améliorations des services publics.

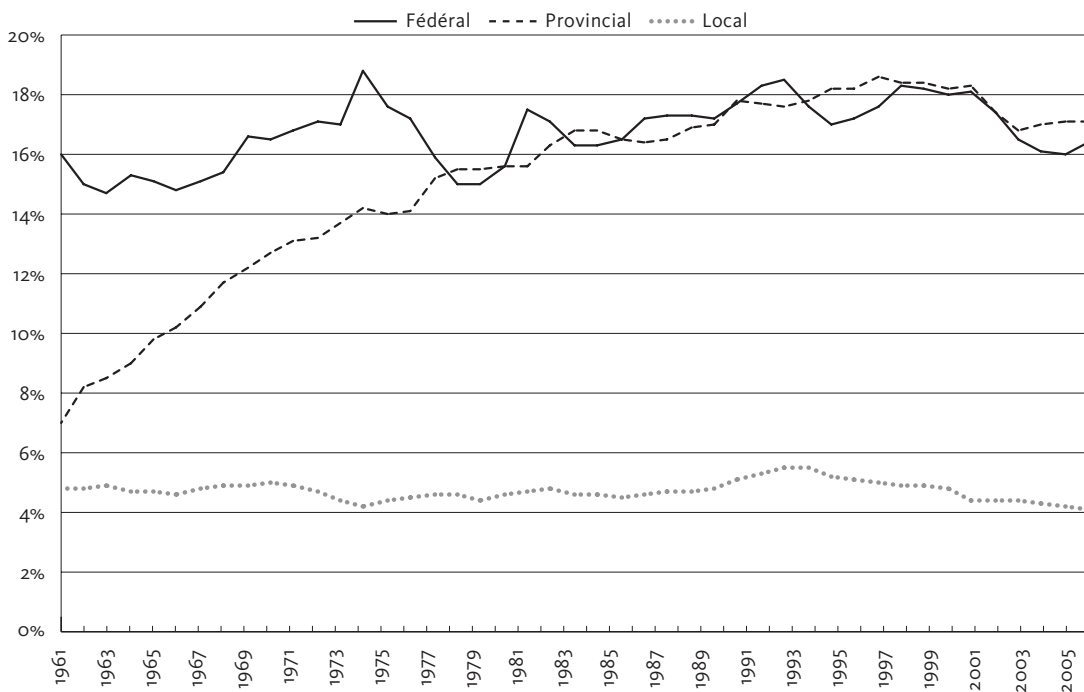
Les données étaient également un point de vue anticonformiste de ce qui est arrivé au financement des services publics au Canada à la fin des années 1990. Les coupures des transferts du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux au cours des années 1990 trouvaient une contrepartie presque exacte, exprimée comme part du PIB, dans les coupures

effectuées par les gouvernements provinciaux dans les transferts aux gouvernements locaux. En d'autres termes, pendant qu'ils se plaignaient amèrement des coupures des paiements de transfert du gouvernement fédéral au cours de la seconde moitié des années 1990, les gouvernements provinciaux se mettaient à l'abri de ces coupures en réduisant leurs propres paiements de transfert aux gouvernements locaux. Il vaut la peine de relever que les récentes augmentations des transferts fédéraux aux provinces n'ont pas trouvé de contrepartie dans des augmentations correspondantes des transferts provinciaux aux gouvernements locaux.

Le graphique 2 montre à quel point les transferts provinciaux — locaux ont épousé les fluctuations des transferts fédéraux provinciaux.

Ce que cela signifie, c'est que les coupures des transferts du gouvernement fédéral ne sont pas au premier chef responsables des pressions fiscales que doivent affronter les gouvernements provinciaux. La réaction des gouvernements pro-

GRAPHIQUE 1 Recettes autonomes, % du PIB, 1961–2005



vinciaux à ces coupures est cependant la cause de la difficile situation fiscale dans laquelle se trouvent les gouvernements locaux au Canada.

La véritable force qui provoque les pressions fiscales qui s'exercent actuellement sur les gouvernements provinciaux, ce sont les coupures fiscales concurrentielles effectuées par les gouvernements provinciaux qui s'efforcent par tous les moyens d'atteindre en premier le fond du gouffre. Tout comme les augmentations des recettes autonomes provinciales, exprimées comme part du PIB, étaient les principaux moteurs de la croissance du secteur public canadien entre 1975 et 1995, les réductions de recettes, exprimées comme part du PIB, découlant des coupures fiscales, sont à l'origine des pressions fiscales qui s'exercent désormais sur les provinces.

Le graphique 3 montre les recettes fiscales, exprimées comme part du PIB, pour les 10 provinces confondues.

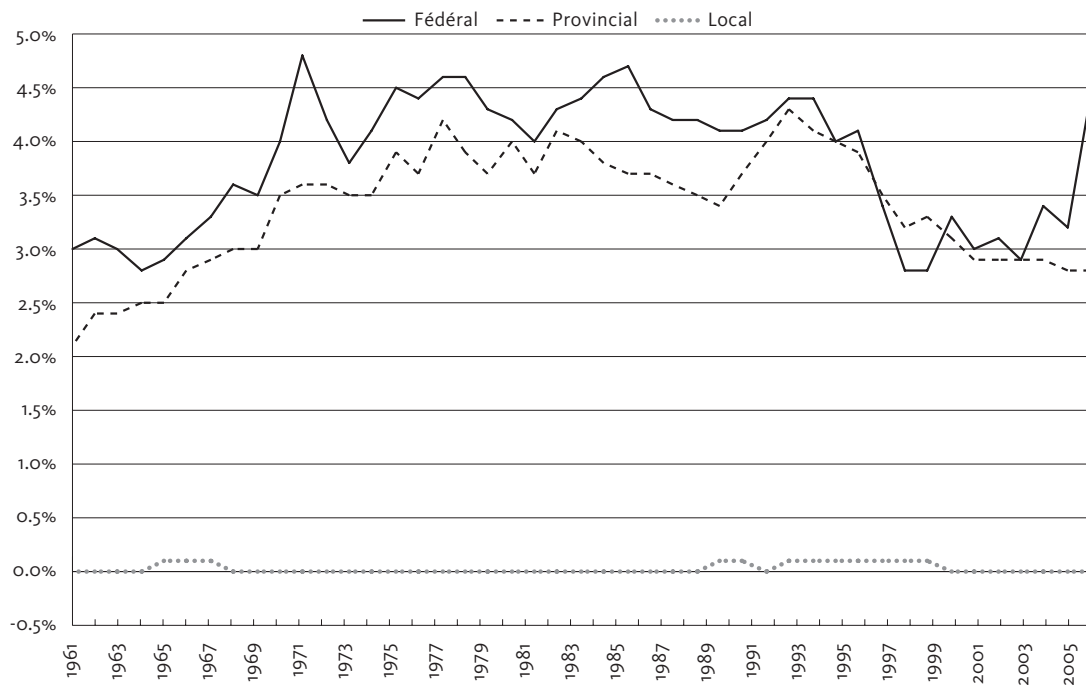
Cette tendance est corroborée à la fois par les données préparées par Finances Canada en 2002

et par une récente analyse de rapport effectuée par le Bureau de la Colombie-Britannique du Centre canadien de politiques alternatives. Les données de Finances Canada indiquent que les coupures fiscales instaurées par les gouvernements provinciaux depuis 1995 ont eu pour effet conjugué de réduire la capacité fiscale provinciale collective de plus de 30 milliards de dollars par an.

Le déséquilibre fiscal, défini comme étant un déficit de la capacité à réaliser des recettes par rapport à la responsabilité en matière de dépenses, est en grande partie un problème que se sont infligé les provinces elles-mêmes par la concurrence fiscale. Les données laissent entendre que le véritable déséquilibre fiscal se produit entre les gouvernements locaux et les gouvernements fédéral et provinciaux, non entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Aucun des changements proposés dans les relations fiscales fédérales-provinciales ne permet de s'attaquer aux causes profondes des difficultés fiscales qu'éprouvent à l'heure actuelle les gou-

GRAPHIQUE 2 Transferts intergouvernementaux, % du PIB, 1961–2005



vernements provinciaux. Le rapport du Comité consultatif auprès du Conseil de la fédération prend acte du problème de la concurrence fiscale interprovinciale, puis s'évertue de ne pas en tenir compte dans ses recommandations. Le rapport du Conseil canadien des chefs d'entreprise rendrait le problème pire encore en transférant davantage de pouvoir fiscal aux provinces, sans créer de mécanismes permettant de protéger la capacité fiscale qui est ainsi transférée.

La campagne de Dalton McGuinty, qui s'articule autour du trou de 23 milliards de dollars, vient brouiller les cartes en ajoutant au jeu des différences des recettes et dépenses du gouvernement fédéral qui n'ont aucun rapport avec les politiques fédérales, mais plutôt avec les différences du revenu, de la richesse et des caractéristiques démographiques de l'Ontario comparées à ceux du reste du Canada. Cela obscurcit le débat et donne l'impression que le gouvernement de l'Ontario, bien plus que les Ontariens en tant que citoyens du Canada, paie pour des programmes comme la péréquation

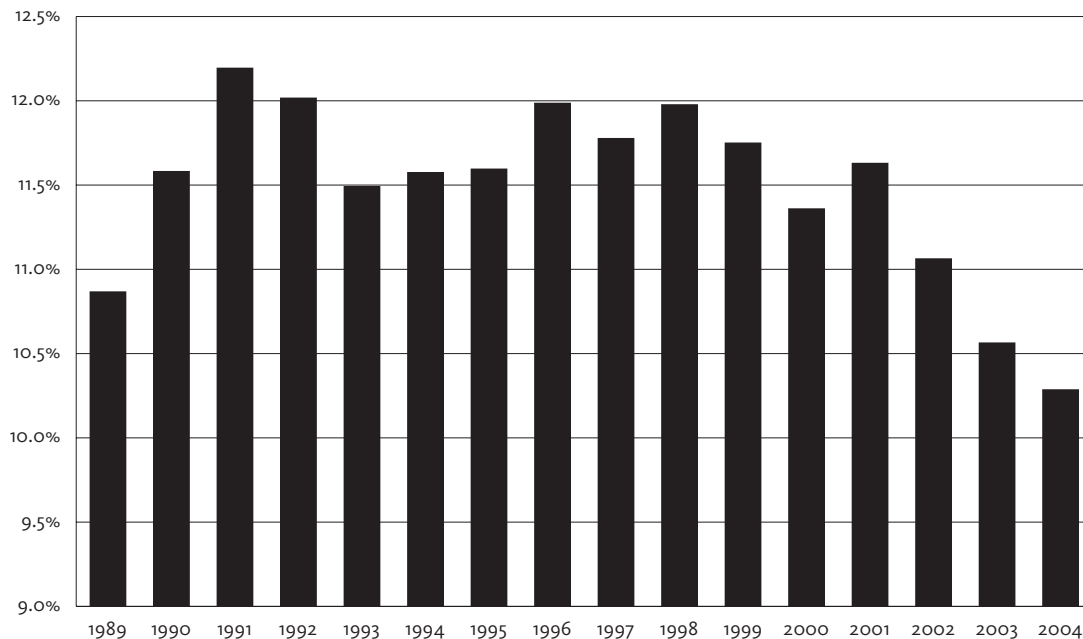
fiscale; mais avant tout, la campagne emboîte la pas au mouvement général en faisant fi du rôle que des coupures fiscales mal avisées, effectuées en Ontario dans les années 1990, ont joué dans la création des problèmes fiscaux actuels de la province.

Le fait que le gouvernement fédéral ne soit pas responsable au premier chef des pressions fiscales qui ont provoqué le débat sur le déséquilibre fiscal ne signifie cependant pas que le gouvernement fédéral n'a aucun rôle à jouer pour régler le problème, et ceci pour un certain nombre de raisons.

En premier lieu, en mettant en branle les pressions fiscales qui ont poussé les gouvernements provinciaux à emprunter la voie de la moindre résistance et à couper leurs paiements de transfert aux gouvernements locaux, le gouvernement fédéral est indirectement responsable de l'étau fiscal dans lequel se trouvent les gouvernements locaux.

En deuxième lieu, le fait que la concurrence entre gouvernements provinciaux pour abaisser

GRAPHIQUE 3 Recettes fiscales exprimées comme % du PIB, 10 provinces, 1989–2004



les impôts dans les années 1990 est en grande partie responsable des pressions fiscales auxquelles ils sont à présent confrontés ne signifie pas que les gouvernements provinciaux sont en mesure, par leurs propres moyens, de sortir du pétrin dans lequel ils se sont mis collectivement. Les gouvernements provinciaux sont coincés dans une sorte de dilemme de prisonniers politiques/fiscaux dans lequel aucune province individuelle n'a de bonne raison de prendre une mesure, en l'occurrence de protéger les recettes, qui serait profitable à toutes les provinces si toutes la prenaient. Le gouvernement fédéral a manifestement un rôle à jouer sur ce plan.

En troisième lieu, le règlement des points faibles du programme de péréquation fiscale, qui est un programme fédéral pour lequel le gouvernement fédéral assume une responsabilité constitutionnelle, sera crucial pour toute solution du problème de la capacité fiscale provinciale.

Enfin, dans la mesure où les problèmes de capacité fiscale provinciale sapent la capacité des gouvernements provinciaux à fournir les services qui sont essentiels aux projets politiques nationaux, il est impératif que le gouvernement fédéral agisse.

Le fait que les données indiquent que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer pour régler les problèmes de capacité fiscale provinciale ne signifie cependant pas que nous sommes revenus au point de départ. Tout comme les données vont à l'encontre des idées qu'on se fait communément au sujet de la situation actuelle, elles ont également des incidences pour notre réaction stratégique.

Les finances des gouvernements locaux doivent faire partie du débat au sujet du maintien d'une capacité fiscale suffisante pour répondre aux besoins en matière de politique publique.

Nous devons faire en sorte que les gouvernements locaux disposent des ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités

en matière de prestation de services. Une grande partie du débat a été certes concentrée sur les nouvelles sources de recettes pour les gouvernements locaux, mais le simple fait de garantir que les gouvernements locaux aient un accès exclusif à l'assiette fiscale foncière et de redistribuer les responsabilités en matière de financement pour procurer des sources de recettes de rechange pour des services qui ne sont pas suffisamment financés par l'impôt foncier ferait une grande différence. Un cadre de financement national cohérent et fiable pour l'infrastructure publique permettrait également d'atténuer les pressions fiscales qui s'exercent sur les gouvernements locaux.

La réponse aux problèmes de capacité fiscale provinciale ne consiste pas simplement à accroître les paiements de transfert du gouvernement fédéral. Si le gouvernement fédéral devait assumer la tâche de compenser les coupures fiscales provinciales, il faudrait des niveaux de transferts du gouvernement fédéral, exprimés comme part du PIB, sans précédent dans notre histoire.

De même, le transfert des points d'impôt du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux ne constitue pas en soi une réponse aux problèmes de capacité fiscale provinciale. Faute d'autres mesures à l'appui des efforts déployés par les gouvernements provinciaux pour défendre leur assiette fiscale, le transfert des points d'impôt n'aurait d'autre effet que d'élargir le champ de la concurrence fiscale au plus bas commun dénominateur entre les provinces. Ce serait une invitation à revivre les événements des années 1990, qui ont abouti à une réduction de la capacité fiscale totale au Canada. Un transfert des points d'impôt peut aider à déguiser les transferts du gouvernement fédéral, mais il ne règle pas le problème politique/fiscal qui est la véritable menace à la capacité fiscale.

La création de nouveaux mécanismes nationaux permettant de protéger la capacité fiscale provinciale de la concurrence fiscale destructrice est essentielle à toute solution du problème de

la capacité fiscale. Une approche consisterait à réaffecter l'assiette fiscale de façon à ce que les provinces produisent une plus grande proportion de leurs recettes à partir de taxes qu'il est plus facile de défendre au niveau provincial. Le réaménagement de la responsabilité fiscale a été proposé dans le rapport Rowell Sirois en 1940, et de nouveau par la Commission Carter dans les années 1960, mais c'était un non-partant politique à l'époque, et ça l'est probablement plus encore de nos jours.

Une autre approche consisterait à établir un traité fiscal interne canadien, afin d'éliminer de l'équation la concurrence fiscale interprovinciale dans les secteurs où l'assiette fiscale est mobile, en s'inspirant des ententes qui sont en place ou en cours d'élaboration dans l'Union européenne.

Une troisième approche, décrite dans le document, consisterait à ce que le gouvernement fédéral agisse directement pour protéger les recettes fiscales provinciales, particulièrement en percevant l'impôt sur le revenu national au niveau des particuliers et des entreprises, dont serait défalqué l'impôt provincial, jusqu'à concurrence d'un montant maximum.

Nous devons revoir notre approche de la péréquation fiscale, de façon à ce qu'elle aborde directement l'objectif consistant à faire en sorte que tous les Canadiens aient accès à une norme acceptable de services publics. Le système actuel,

avec ses arrangements ad hoc et sa concentration sur les recettes plutôt que sur les services, perd rapidement de sa crédibilité. Le rapport présenté en mai 2006 par le groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires a brillé par son inutilité. Il rejette d'emblée les propositions que les normes de service et les coûts afférents à l'atteinte de cette norme soient intégrés implicitement à la formule; au lieu de cela, il présente des recommandations à l'égard du traitement des recettes dans la formule qui garantissent que le débat continuera d'être une prise de bec stérile entre gouvernements provinciaux pour de l'argent fédéral, débat qui est entièrement détaché de l'objet du programme de péréquation proprement dit et dont la plupart des Canadiens se sentent exclus.

Les modalités fiscales doivent ménager un rôle au gouvernement fédéral en tant que facilitateur de projets politiques nationaux, allant du soutien de l'assurance maladie à l'élaboration d'un système d'éducation des jeunes enfants cohérent et à la fourniture du financement nécessaire pour renouveler notre infrastructure publique. Les gouvernements provinciaux, soucieux de protéger leurs prérogatives sur le plan des compétences, risquent de ne pas être prêts à reconnaître ce besoin, mais les Canadiens, en apportant leur soutien à des initiatives comme la Loi canadienne sur la santé, montrent qu'ils ne sont pas de cet avis.



410-75 Albert Street, Ottawa, ON K1P 5E7

TEL 613-563-1341 FAX 613-233-1458

EMAIL ccpa@policyalternatives.ca

www.policyalternatives.ca